Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/8366

06. 08. 97

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Wirtschaft (9. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung – Drucksachen 13/7456 Nr. 2.2 und 13/7706 Nr. 3 –

Grünbuch Das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union: Überlegungen für die Zukunft KOM (96) 583 endg.; Ratsdok. 12978/96

A. Problem

Ziel des vorgelegten Grünbuches der Kommission ist es, den Rahmen für eine umfassende Diskussion über das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union vorzugeben. Nach Auffassung der Kommission bestehen hinsichtlich der Transparenz der Vergabeverfahren zwei wesentliche Probleme. Einerseits ist die Umsetzung der Richtlinie zum öffentlichen Auftragswesen durch die Mitgliedstaaten unvollständig und lückenhaft, andererseits erreichen die bisher erreichten Ergebnisse der EU-Politik hinsichtlich Preiskonvergenz, Wachstum des grenzüberschreitenden Handels und Anzahl der Unternehmen, die an öffentlichen Aufträgen teilnehmen, noch nicht das erwartete Niveau.

B. Lösung

Kenntnisnahme des Grünbuches.

Annahme einer Entschließung.

Einvernehmlichkeit im Ausschuß

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

Keine

E. Sonstige Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

in der Kenntnisnahme des Grünbuches – Ratsdok. 12978/96 (Anlage) – folgende Entschließung anzunehmen:

1. Das im Grünbuch erkennbare Ziel der Kommission wird begrüßt, im Bereich des öffentlichen Auftragswesens die erforderlichen Wettbewerbsbedingungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu gewährleisten und die hierzu maßgebenden Rahmenbedingungen auf die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen hin auf den Prüfstand zu stellen.

2. Im Grünbuch spricht die Kommission zu Recht auch die Frage der Zulässigkeit sogenannter Vergabefremder Auflagen in Verbindung mit der Auftragsvergabe an, läßt aber das Ob und Wie eines Regelungsbedarfes, vor allem zur Durchsetzung sozialer Belange (Nummer 5.44) noch offen. Der Deutsche Bundestag ist sich der jüngsten, kontroversen Diskussion in Deutschland, wie sie unter anderem auch in der Stellungnahme des Bundesrates ihren Niederschlag findet, über diesen Aspekt der Vergabepolitik durchaus bewußt. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, daß hier ein grundsätzlicher Regelungsbedarf, gegebenenfalls auch im europäischen Rahmen besteht. Er erwartet, daß hierzu im Zusammenhang mit der von der Bundesregierung angekündigten Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge noch für dieses Jahr eine entsprechende Gelegenheit gegeben sein wird.

Bonn, den 11. Juni 1997

Der Ausschuß für Wirtschaft

Friedhelm Ost	**Margareta Wolf (Frankfurt)**
Vorsitzender	Berichterstatterin

Anlage

EUROPÄISCHE UNION
DER RAT

Brüssel, den 18. Dezember 1996 (20.12)
(OR. f)

Interinstitutionelles Dossier Nr. 96/38559 CNS

12978/96

LIMITE

MAP 12

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Schreiben	:	des Generalsekretärs der Europäischen Kommission, Herrn D.F. WILLIAMSON
eingegangen am	:	16. Dezember 1996
Empfänger	:	der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Jürgen TRUMPF

Betr.: Grünbuch: Das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union
- Überlegungen für die Zukunft

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument - KOM(96) 583 endg.

Anl.: KOM(96) 583 endg.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 27.11.1996
KOM(96) 583 endg.

GRÜNBUCH

DAS ÖFFENTLICHE AUFTRAGSWESEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION:

ÜBERLEGUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

(von der Kommission vorgelegt)

Zusammenfassung

1. Ein leistungsfähiges öffentliches Auftragswesen in Europa ist von wesentlicher Bedeutung, wenn der gemeinsame Markt die gewünschten Resultate zeitigen soll: stetiges Wachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen; Unternehmen, die die Möglichkeiten des größten integrierten Marktes der Welt auszuschöpfen vermögen und sich weiterhin erfolgreich auf den globalen Märkten behaupten; bessere öffentliche Dienstleistungen zu niedrigeren Kosten für den Steuerzahler bzw. die Kunden von Versorgungsunternehmen. Die öffentliche Hand und die Versorgungsunternehmen in der Europäischen Union geben jährlich ca. 720 Mrd. ECU für Waren und Dienstleistungen aus, ein Wert, der fast 2 000 ECU je Unionsbürger beträgt. Angesichts des Umfangs des europäischen Beschaffungswesens kann eine effizient organisierte Beschaffung dem Staat und damit auch dem Steuerzahler beträchtliche Einsparungen bringen. Derartige Überlegungen sind um so gewichtiger, als die Mitgliedstaaten unter starkem Druck stehen, ihre Haushaltsdefizite abzubauen, um den Maastrichter Konvergenzkriterien zu entsprechen. Ein liberalisiertes Auftragswesen bietet aber noch zahlreiche andere Vorteile, die vielleicht nicht so deutlich auf der Hand liegen. Faire, nichtdiskriminierende und transparente Vergabeverfahren sowie die Möglichkeit fü. die Zulieferunternehmen, ihre Rechte vor Gericht zu verteidigen, erschweren Betrug und Korruption in der öffentlichen Verwaltung.

2. Die Hauptziele der Unionspolitik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens sind: die Schaffung der erforderlichen Wettbewerbsbedingungen, damit öffentliche Aufträge ohne Diskriminierung vergeben werden, die rationelle Verwendung öffentlicher Mittel durch die Wahl des besten Angebots, der Zugang von Unternehmen zu einem gemeinsamen Markt mit großen Absatzmärkten und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen.

3. Was die Transparenz der Vergabeverfahren betrifft, sind die Ergebnisse dieser Politik sehr ermutigend. Es bestehen jedoch zwei wesentliche Probleme. Einerseits ist die Umsetzung der Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen durch die Mitgliedstaaten unvollständig und lückenhaft, andererseits sind die wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Politik relativ gering: die erreichten Ergebnisse sind, hinsichtlich Preiskonvergenz, Wachstum des grenzüberschreitenden Handels und Anzahl der Unternehmen, die an öffentlichen Aufträgen teilnehmen, noch nicht auf dem erwarteten Niveau.

4. Um die Lage hinsichtlich dieser beiden Probleme zu verbessern, legt die Kommission ein Grünbuch vor, das den Rahmen für eine umfassende Diskussion über das öffentliche Auftragswesen in der europäischen Union vorgeben soll. Es stellt die vorläufige Grundkonzeption der Kommission zu einer Reihe von Fragen

dar, die von zentraler Bedeutung sind, und ersucht alle interessierten Kreise (Rat, Europäisches Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuß, Ausschuß der Regionen, Verbände, Auftraggeber und Lieferanten, Verbraucher) um schriftliche Stellungnahmen bis spätestens 31.3.1997. Im Anschluß an diese schriftliche Konsultation wird die Kommission prüfen, ob eine Anhörung der interessierten Kreise angebracht ist. Auf der Grundlage der eingegangenen Beiträge wird die Kommission eine Mitteilung zum öffentlichen Auftragswesen ausarbeiten.

5. Die Themen, die in den Kapiteln des Grünbuches behandelt werden sind:

   - die Ziele der EU-Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens und ihre bisherige Wirkung.
   - die Umsetzung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften,
   - die Erleichterung des Marktzugangs durch Information und Schulung sowie durch Entwicklung elektronischer Ausschreibungsverfahren,
   - die Verknüpfung des Vergabewesens mit anderen Politikfeldern der Gemeinschaft - insbesondere denjenigen betreffend kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Normung, transeuropäische Netze (TEN), Kohäsions- und Strukturfonds, Auftragsvergabe durch Gemeinschaftsorgane und Finanzierung von Aufträger aus Gemeinschaftsmitteln, Sozial- und Umweltpolitik, und schließlich
   - der Zugang zu Beschaffungsmärkten anderer Länder.

   Am Anfang jedes Kapitels wird eine kurze Zusammenfassung und am Ende eine knappe Übersicht über Diskussionsschwerpunkte gegeben.

6. Im Bereich des öffentlichen Auftragswesens wurde ein umfassender Rahmen von Rechtsvorschriften erlassen. Die Kommission hält eine Zeit der Konsolidierung dieses Rechtsrahmens für notwendig und denkt daher derzeit nicht an weitreichende Änderungen der geltenden Regelungen. Selbstverständlich bedeutet dies nicht, daß sie auf ihr Initiativrecht verzichtet. Verstärkte Bemühungen zur Umsetzung dieses rechtlichen Rahmens durch die Mitgliedstaaten sowie zu seiner Anwendung durch die Auftraggeber müssen unternommen werden. Das Grünbuch beinhaltet eine Liste der Probleme, die bei der Anwendung der Vorschriften festgestellt worden sind, und schlägt mögliche Lösungen vor, die mit den interessierten Kreisen zu diskutieren sind (s. Kapitel 3).

7. Da der rechtliche Rahmen vorliegt, gilt es nun für Auftraggeber und Lieferanten, die gebotenen Möglichkeiten auszuschöpfen und den größtmöglichen Nutzen daraus zu ziehen. Viele Auftraggeber sind sich jedoch offenbar nicht genau über ihre gesetzlichen Verpflichtungen im klaren. Unternehmen, insbesondere KMU, haben anscheinend in vielen Fällen keinen Überblick über die vorhandenen Marktchancen. An dieser Stelle müssen die Schulungs- und Informationsangebote ansetzen. Künftig dürften elektronische Ausschreibungen maßgeblich zur größeren Transparenz der Beschaffungsmärkte und zu einem besseren Zugang zu öffentlichen Aufträgen beitragen (s. Kapitel 4).

8. Von der Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens gehen positive Wirkungen auf andere gemeinschaftliche Politikfelder aus (s. Kapitel 5):

- So ermöglicht ein transparenterer Marktzugang den KMU die Erschließung neuer Absatzmärkte. Die KMU stoßen aber immer noch auf gewisse Schwierigkeiten, wenn sie sich wirksam an öffentlichen Aufträgen beteiligen wollen. Das Grünbuch beschreibt Maßnahmen, die diese Situation verbessern könnten.

- Im Bereich der Normung müssen die Bemühungen in Zusammenarbeit mit den Unternehmen verstärkt werden, damit die Normungsgremien europäische Normen erlassen, die in den Auftragsunterlagen zu verwenden sind und eine tatsächliche Öffnung der Beschaffungsmärkte bewirken.

- Die Bereitstellung des zur Verwirklichung der transeuropäischen Netze notwendigen Kapitalbedarfs privater und öffentlicher Herkunft wird durch die in den Richtlinien vorgesehenen Vergabeverfahren, die den Kapitalgebern eine annehmbare Rendite gewährleisten, gefördert.

- Die ordnungsgemäße Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften trägt auch zum optimalen Einsatz der Gemeinschaftsmittel bei (Struktur- und Regionalfonds sowie Vergabe von Aufträgen durch Gemeinschaftsorgane oder durch Dritte unter Verwendung von Gemeinschaftsmitteln).

- Das Regelwerk über öffentliche Aufträge kann zu einer besseren Verwirklichung sozial- und umweltpolitischer Ziele beitragen.

- In diesem Grünbuch bestätigt die Kommission, daß sie jede Initiative begrüßen wird, die auf eine Stärkung des Wettbewerbs auf den Beschaffungsmärkten im Verteidungssektor abzielt, um in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine europäische Identität herzustellen und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit unserer Industrie zu verbessern.

9. Das neue Beschaffungsübereinkommen (GPA) der Welthandelsorganisation eröffnet viele neue Märkte in Drittländern für die Unternehmen der Union. Das öffentliche Auftragswesen ist auf dem Weg in die Globalisierung. Die europäischen Unternehmen müssen entschlossen auf diese Herausforderung reagieren, denn der weltweite Wettbewerb wird an Schärfe zunehmen, und für den Erfolg werden Innovationsfreude und Verständnis für die internationale Dimension den Ausschlag geben. Das Grünbuch fordert die interessierten Kreise auf, Informationen zu Problemen, die sich in diesen Märkten stellen, zu liefern. Im diesem Zusammenhang ist es wichtig, die assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas sowie die Mittelmeeranrainerstaaten bei der Entwicklung von wettbewerbsfähigen Praktiken im öffentlichen Auftragswesen zu unterstützen(s. Kapitel 6).

10. Es wird vorgeschlagen, daß die Kommission das vorliegende Grünbuch über öffentliches Auftragswesen in der Europäischen Union verabschiedet.

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG

2. DISKUSSIONSRAHMEN

   I. Ziele der EU-Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens

   II. Die bisherige Wirkung der Gemeinschaftsvorschriften

   III. Fragen

3. ANWENDUNG DER RECHTSVORSCHRIFTEN ZUM ÖFFENTLICHEN AUFTRAGSWESEN - GEGENWÄRTIGER STAND UND ENTWICKLUNGSTENDENZEN

   I. Einleitung

   II. Die Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinien in einzelstaatliches Recht

   III. Die Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Anwendung des Vergaberechts

      A. Probleme im Zusammenhang mit der fehlerhaften Anwendung der Richtlinien

         (a) Grundlegende Begriffsbestimmungen der Richtlinien
         (b) Übermäßige Anwendung des Verhandlungsverfahrens
         (c) Mangelhafte Qualität der Bekanntmachungen
         (d) Übermäßige Anwendung des beschleunigten Verfahrens und zu kurze Teilnahmefristen
         (e) Auswahl- und Zuschlagskriterien

      B. Probleme im Zusammenhang mit nicht von den Richtlinien erfaßten Sachverhalten

         (a) Konzessionen und ähnliche Verträge
         (b) Öffentliche Aufträge unterhalb der in den Richtlinien festgelegten Schwellenwerte
         (c) Änderung der Auftragsbedingungen während des Vergabeverfahrens

C. Vorläufiges Fazit

IV. Kontrolle der Anwendung des Vergaberechts

A. Die Rechtsmittelrichtlinien

B. Angemessene Sanktionen

C. Beschwerden

(a) Auf Gemeinschaftsebene
(b) Auf einzelstaatlicher Ebene

D. Sonstige Mittel zur Beilegung von Streitigkeiten

(a) Bescheinigungsverfahren
(b) Schlichtung

V. Fragen

4. VERBESSERUNG DES ZUGANGS ZU ÖFFENTLICHEN AUFTRÄGEN, MARKTBEOBACHTUNG, INFORMATIONEN, SCHULUNG, ELEKTRONISCHE AUSSCHREIBUNGEN

I. Beobachtung des öffentlichen Auftragswesens

II. Informationen

(a) Klarstellung des rechtlichen Rahmens
(b) Verbreitung von Bekanntmachungen

III. Schulung

IV. Elektronische Ausschreibungen

(a) Gegenwärtiger Stand
(b) Elektronische Bekanntmachung
(c) Elektronische Verbreitung
(d) Vollelektronisches Ausschreibungssystem
(e) Erfahrungen außerhalb der Union

(f) Fazit

V. Fragen

5. DAS ÖFFENTLICHE AUFTRAGSWESEN UND DIE ANDEREN POLITIKFELDER DER GEMEINSCHAFT

I. KMU

II. Normung

III. Transeuropäische Netze (TEN) und Verkehrswesen

(a) Vorbereitung von Ausschreibungen
(b) Vergabe von Konzessionen an Konsortien
(c) Anwendung des Verhandlungsverfahrens

IV. Aus Gemeinschaftsmitteln finanzierte Aufträge

(a) Struktur- und Kohäsionsfonds
(b) Von Gemeinschaftseinrichtungen vergebene oder aus Mitteln der Gemeinschaft finanzierte Aufträge

V. Vergabewesen und Soziale Belange

VI. Vergabewesen und Umweltschutz

VII. Vergabewesen im Verteidigungssektor

VIII. Vergabewesen und Verbraucherschutz

IX. Fragen

6. DAS ÖFFENTLICHE AUFTRAGSWESEN IN DRITTSTAATEN

I. Der Zugang zu den internationalen Beschaffungsmärkten - Ringen um faire Bedingungen für Europa

II. Grundlagen für die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesen in den mittel- und osteuropäischen Ländern und in den Mittelmeerstaaten

III. Fragen

1. EINLEITUNG

1.1 Eine wirksame Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens ist für den Erfolg des Binnenmarktes insgesamt von grundlegender Bedeutung. In der Europäischen Union werden von der öffentlichen Hand alljährlich ca. 720 Mrd. ECU für Waren und Dienstleistungen ausgegeben. Dies macht 11 % des Bruttoinlandsprodukts der EU aus. Mit der Vollendung des rechtlichen Rahmens der Gemeinschaft für das öffentliche Auftragswesen gilt es nun, Überlegungen und Diskussionen darüber anzustellen, wie die gebotenen Möglichkeiten am besten genutzt werden können. Die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und natürlich die Auftraggeber und die Unternehmen selbst sind aufgerufen, sich an der Diskussion zu beteiligen.

1.2 Die Europäische Union ist bei der Regelung des öffentlichen Auftragswesens schon ein gutes Stück vorangekommen. Die Vorschriften, die den Rahmen für einen offenen und wettbewerbsorientierten Markt bilden, liegen vor und werden nun von den Mitgliedstaaten umgesetzt. Die Wirtschaftsteilnehmer stellen sich nach und nach auf die neue Situation ein. Dieser Rechtsrahmen wird auch in Zukunft zur Veränderung überkommener nationaler Vergabepraktiken und damit zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Wirtschaft in ganz Europa beitragen. Die Märkte für öffentliche Aufträge sind heute in stärkerem Maße liberalisiert als je zuvor. Der verstärkte Zugang zu ausländischen Märkten, auch außerhalb der Union, eröffnet bereits jetzt beachtliche neue Absatzchancen.

1.3 Unsere Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens bietet neue Möglichkeiten, stellt uns aber auch vor große Herausforderungen. Alte Gewohnheiten sind sehr zählebig. Neue Regelungen erfordern Anstrengungen zur Anpassung der bisherigen Arbeitsmethoden. Für den Auftraggeber bedeutet diese Entwicklung, daß er sich von Anfang an darauf vorbereiten muß, mit neuen Unternehmen zusammenzuarbeiten, die häufig aus einem anderen Mitgliedstaat kommen werden. Für den Auftragnehmer führen die Veränderungen dazu, daß er einem verstärkten Wettbewerb ausgesetzt ist, neue Märkte erproben, muß und einem starken Zwang zur Wahrung seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit unterliegt. Auch die Regierungen der Mitgliedstaaten stehen vor einer echten Bewährungsprobe. Sie müssen sich als die wichtigsten Auftraggeber an die Vorschriften halten, sind für die Transparenz der Vergabeverfahren verantwortlich und müssen dafür sorgen, daß die Richtlinien entsprechend den eingegangenen politischen Verpflichtungen in nationales Recht umgesetzt werden.

1.4 Es ist an der Zeit, Bilanz zu ziehen und den künftigen Handlungsbedarf zu skizzieren. Der Umgestaltungsprozeß ist jetzt voll im Gange. Dank der Verabschiedung der Richtlinien der Gemeinschaft in diesem Bereich und ihrer, wenn auch nur teilweisen, Umsetzung, und Dank der Aktivitäten der Kommission zur Sicherung der von den Richtlinien geschaffenen Rechte nehmen die wesentlichen Elemente eines effizienten Beschaffungswesens Gestalt an. Jedoch handelt es sich dabei um einen schwierigen und bisweilen schmerzlichen Prozeß -

besonders in jenen Bereichen, in denen bisher auf Gewohnheiten, besondere Beziehungen und die Bevorzugung nationaler Unternehmen beruhende Verhältnisse herrschten. Die überkommene, aber ineffiziente Beschaffungspraxis wird nach und nach aufgegeben. Auftraggeber konnten sich bereits davon überzeugen, daß sie dank der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften in den Genuß eines optimalen Preis-Leistungs-Verhältnisses gelangen. Die Beschaffungsmärkte der anderen Mitgliedstaaten beginnen sich zu öffnen, der Wettbewerb nimmt an Intensität zu, und unsere Wirtschaft ist immer besser auf die internationalen Herausforderungen eingestellt. Doch bleibt noch viel zu tun, wenn unsere Politik auf dem Gebiet des öffentlichen Auftragswesens voll zum Tragen kommen soll.

1.5 Die Hauptverantwortung für den Erfolg dieser Entwicklung liegt natürlich bei den Auftraggebern und den Auftragnehmern, und dies unabhängig von ihrer Größe. Aber auch der Kommission und den Mitgliedstaaten kommt eine wichtige Rolle zu, denn sie müssen gemeinsam die Voraussetzungen schaffen, unter denen sich ein wettbewerbsorientierter Beschaffungsmarkt entfalten und unsere Wirtschaft florieren kann. Werden die Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr nicht aus dem Wege geräumt, so werden Möglichkeiten für wirtschaftliches Wachstum und letztendlich Arbeitsplätze verschenkt. Das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes im Bereich des öffentlichen Auftragswesens ist daher auch im Zusammenhang mit der Diskussion über den Europäischen Vertrauenspakt für die Beschäftigung von Belang.

1.6 Dieses Grünbuch soll den Rahmen für eine umfassende Diskussion vorgeben. In den folgenden Kapiteln wird zunächst der Hintergrund dargestellt, vor dem die Kommission dann ihre Grundkonzeption zu einer Reihe von Fragen darlegt, die für die gegenwärtige und künftige Gestaltung des öffentlichen Auftragswesens durch die Gemeinschaft von zentraler Bedeutung sind. Dazu zählen die Umsetzung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften, die Erleichterung des Marktzugangs durch Information und Schulung sowie der Entwicklung elektronischer Ausschreibungsverfahren, die Verknüpfung der ordnungsgemäßen Handhabung des Vergaberechts mit anderen Politikfeldern der Gemeinschaft, insbesondere denjenigen betreffend kleine und mittlere Unternehmen (KMU), transeuropäische Netze (TEN), Normung, Kohäsions- und Strukturfonds, Auftragsvergabe durch die europäischen Organe, Finanzierung von Aufträgen aus Gemeinschaftsmitteln, Sozialpolitik, Umweltpolitik, Verbraucherfragen, sowie schließlich der Zugang zu Beschaffungsmärkten anderer Länder. Zur besseren Orientierung für den Leser wird am Anfang jedes Kapitels eine kurze Zusammenfassung und am Ende eine knappe Übersicht über Diskussionsschwerpunkte gegeben.

1.7 Die Kommission ersucht alle interessierten Kr se (Rat, Europäisches Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuß, Ausschuß der Regionen, Verbände, Auftraggeber, Lieferanten und Verbraucher) um Stellungnahmen zum gesamten Grünbuch oder zu einzelnen Aspekten, die bis spätestens 31.3.1997 schriftlich an folgende Anschrift zu richten sind:

Generaldirektor der GD XV
Binnenmarkt und Finanzdienstleistungen
Rue de la Loi 200
B-1049 Brüssel
Fax: (+32 2) 295.65.00
E-mail: John.MOGG@DG15.cec.be

Im Anschluß an diese schriftliche Konsultation wird die Kommission prüfen, ob eine Anhörung der interessierten Kreise angebracht ist.

1.8 Auf der Grundlage der eingegangenen Beiträge zum Grünbuch sowie der Analysen und Überlegungen zum öffentlichen Auftragswesen, die aufgrund der Mitteilung über die Auswirkungen und die Effizienz des Binnenmarktes[1] angestellt werden, wird die Kommission eine besondere Mitteilung zum öffentlichen Auftragswesen ausarbeiten. Diese Mitteilung, die auch einen Aktionsplan enthalten wird, wird die Maßnahmen benennen, die ergriffen werden sollen, um die Effizienz des rechtlichen Rahmens zu verstärken und die Ziele der Gemeinschaftspolitik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens besser zu realisieren.

[1] Dokument KOM (96) 520

2. DISKUSSIONSRAHMEN

Die Politik der Union im Bereich des öffentlichen Auftragswesens verfolgt das Ziel, einen fairen und offenen Wettbewerb auf den staatlichen Beschaffungsmärkten herzustellen, der den Lieferanten die Möglichkeit gibt, den Binnenmarkt bestmöglich zu nutzen und es den Auftraggebern ermöglicht, unter einer großen Auswahl wettbewerbsfähiger Angebote die freie Auswahl zu treffen. Das grundlegende gemeinschaftsrechtliche Regelwerk zur Erreichung dieser Zielsetzung liegt jetzt vor. Es stellt einen gesunden Kompromiß zwischen Rechtssicherheit und Flexibilität in der praktischen Handhabung dar. Hinsichtlich der Transparenz wurden bereits vielversprechende Ergebnisse erzielt. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Auswirkungen sind die vorliegenden Daten jedoch weniger positiv und zeigen, daß noch Probleme für die Effizienz der Gesetzgebung in der Praxis bestehen, auch wenn einige positive Entwicklungen festgestellt werden können.

I. Ziele der EU-Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens

2.1 Die Grundlagen für die Vergabevorschriften der Gemeinschaft finden sich im EG-Vertrag, namentlich in den Bestimmungen, die den freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr garantieren, bestimmte Grundsätze festschreiben (Gleichbehandlung, Transparenz und gegenseitige Anerkennung) und jegliche Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit für unzulässig erklären. Um diese grundlegenden Vertragsbestimmungen zur Wirkung zu bringen, war ein detailliertes Sekundärrecht (in Form von Richtlinien) erforderlich. Diese Rechtsvorschriften regeln nicht nur die Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen durch die öffentliche Hand (herkömmliche Sektoren) und die Auftraggeber in den Sektoren Wasser, Energie, Verkehr und Telekommunikation (besondere Sektoren), sondern sehen auch Rechtsmittel für die Unternehmen vor (Einzelheiten sind Anhang 1 zu entnehmen).

2.2 Bevor das gegenwärtige gemeinschaftliche Regelwerk bestand, war das Beschaffungswesen in den Mitgliedstaaten hauptsächlich auf den nationalen Markt des jeweiligen Mitgliedsstaates ausgerichtet. Die einheimischen Unternehmen waren weitgehend vor ausländischer Konkurrenz geschützt, und die Aufträge staatlicher Stellen gingen meist an Unternehmen des eigenen Landes, ohne daß das Preis-Leistungs-Verhältnis dabei größere Beachtung fand. Es bestand somit für die inländischen Auftragnehmer des öffentlichen Sektors nur wenig Anreiz, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Wirtschaftliche Überlegungen spielten daher in der Beschaffungspolitik allzuoft nur eine untergeordnete Rolle, so daß der Steuerzahler/Verbraucher, dem dies vermutlich gar nicht bewußt war, die höheren Kosten und die Ineffizienz hinnehmen mußte.

2.3 Die Hauptziele der Union bei der Gestaltung des öffentlichen Auftragswesens sind unverändert: Schaffung der erforderlichen Wettbewerbsbedingungen, damit öffentliche Aufträge ohne Diskriminierung vergeben werden und das Ziel der rationellen Verwendung

öffentlicher Mittel durch die Wahl des besten Angebots erreicht wird, Zugang der Unternehmen zu einem gemeinsamen Markt mit großen Absatzmärkten und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen. Ein leistungsfähiges öffentliches Auftragswesen in Europa ist von wesentlicher Bedeutung, wenn dieser gemeinsame Markt die gewünschten Resultate zeitigen soll: stetiges Wachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen; Unternehmen, die die Möglichkeiten des größten integrierten Marktes der Welt auszuschöpfen vermögen und sich weiterhin erfolgreich auf den globalen Märkten behauptet; bessere öffentliche Dienstleistungen zu niedrigeren Kosten für den Steuerzahler bzw. den Kunden von Versorgungsunternehmen. Die öffentliche Hand und die Versorgungsunternehmen in der Europäischen Union geben jährlich ca. 720 Mrd. ECU für Waren und Dienstleistungen aus, ein Wert, der im Jahre 1994 11,5 % des BIP der 15 Mitgliedstaaten darstellte bzw., anders ausgedrückt, der Summe der Wirtschaftskraft Belgiens, Dänemarks und Spaniens entspricht und fast 2 000 ECU je Unionsbürger beträgt. Angesichts des Umfangs des europäischen Beschaffungswesens kann eine effizient organisierte Beschaffung dem Staat und damit auch dem Steuerzahler beträchtliche Einsparungen bringen. Derartige Überlegungen sind um so gewichtiger, als die Mitgliedstaaten unter starkem Druck stehen, ihre Haushaltsdefizite abzubauen, um den Maastrichter Konvergenzkriterien zu entsprechen.

2.4 Ein liberalisiertes Auftragswesen bietet aber noch zahlreiche andere Vorteile, die vielleicht nicht so deutlich auf der Hand liegen. Faire, nichtdiskriminierende und transparente Vergabeverfahren vermindern das Risiko von Betrug und Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Wenn auch transparente Verfahren allein nicht ausreichen, um Betrug und Bestechung einen Riegel vorzuschieben, so kann doch der Beeinträchtigung öffentlicher Interessen durch Überwachungsmechanismen zur Vergabekontrolle unter Einschluß verhältnismäßiger, effektiver und abschreckender Sanktionen begegnet werden. Im übrigen ist festzustellen, daß hinsichtlich der Problematik von Betrug und Korruption im Bereich der Gefährdung von Gemeinschaftsmitteln bereits Instrumente zur Schaffung eines Schutzstandards bestehen[2], die im Rahmen einer vertieften Debatte eine nützliche Diskussionsgrundlage darstellen könnten.

---

[2] Für die gemeinschaftsrechtlichen Verwaltungssanktionen siehe VO Nr. 2988/95, Abl. Nr. L 312 vom 23.12.1995, S. 1, über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften; für strafrechtlihe Sanktionen siehe das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (gegen Betrügereien) vom 26.7.1995, Abl. Nr. C 316 vom 27.11.1995, sowie das erste Zusatzprotokoll (bezüglich Korruption) vom 27.9.1996, Abl. Nr. C 313 vom 23.10.1996, S.1.

II. Die bisherige Wirkung der Gemeinschaftsvorschriften

2.5 Im Cecchini-Bericht über die Kosten des Nicht-Europa[3] wurden die Einsparungen, mit denen bei größerer Transparenz und verstärkter Öffnung der Beschaffungsmärkte zu rechnen sei, auf circa 22 Milliarden ECU beziffert. Es ist gegenwärtig nicht nachweisbar, daß tatsächlich Einspareffekte dieses Umfangs eingetreten sind. Dasselbe gilt hinsichtlich der Preiskonvergenz und des Anstiegs der innergemeinschaftlichen, mit dem Beschaffungswesen in den sensiblen Bereichen verbundenen Handelsströme. In Zusammenarbeit mit Eurostat ist eine Untersuchungsmethode ausgearbeitet worden, um auf vergleichbaren und harmonisierten Grundlagen die Bedeutung und Struktur des Auftragswesens in den verschiedenen Mitgliedstaaten messen zu können. Diese Methode ist bereits mit zwei Mitgliedstaaten, die sich zur Verfügung gestellt haben, erprobt worden, (Portugal[4] und Griechenland[5]) und hat es erlaubt, die Bedeutung des Beschaffungswesens in diesen beiden Mitgliedstaaten durch das Sammeln verschiedenster Informationen (Betrag und Zahl der von öffentlichen Stellen vergebenen Aufträge, Art des Vergabeverfahrens, gekaufte Produkte, Charakteristika der erfolgreichen Unternehmen ....) zu quantifizieren. Eine ähnliche Untersuchung soll bis zum Jahresende mit Deutschland durchgeführt werden.

2.6. Die Kommission hat eine Mitteilung über die Auswirkungen und Effizienz der Binnenmarktgesetzgebung vorgelegt ("1996 Review")[6]. Die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens ist eines der dort behandelten Themen. Es geht darum zu bestimmen, ob die für diesen Sektor erwarteten Vorteile eingetreten sind, indem insbesondere die Auswirkungen der Gesetzgebung auf Angebot und Nachfrage, die Marktdurchdringung der Einfuhren, die Preisentwicklung und die Schätzungen der realisierten Einsparungen analysiert werden. Die Resultate zeigen, daß trotz der die Vergabepolitik beeinträchtigenden Umsetzungsrückstände in den Mitgliedstaaten das öffentliche Auftragswesen in ganz Europa eine wichtige Entwicklung durchläuft.

2.7. So ist sichtbarstes Zeichen für die Wirkung der Richtlinien zweifellos die wesentlich größere Transparenz bei der Auftragsvergabe. Die Zahl der in das Supplement zum Amtsblatt (bzw. in die elektronische Datenbank Tenders Electronic Daily) aufgenommenen Ausschreibungen hat kontinuierlich zugenommen. Die Gesamtzahl der Bekanntmachungen ist von 12000 in 1987 auf nahezu 95000 in 1995 gestiegen. Den Prognosen für die nächsten beiden Jahre zufolge ist mit einer nochmaligen Zunahme auf ca. 200 000 Bekanntmachungen zu rechnen. Diese Zahlen sind bereits als solche ein nützlicher Indikator für den Einfluß der Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen auf die Transparenz der Vergabeverfahren. Darüberhinaus hat eine Untersuchung bei 1600 Lieferanten ergeben, daß die neuen geschäftlichen Möglichkeiten zu einer erhöhten

---

3 "The cost of Non-Europe in Public Sector Procurement", WS Atkins Management Consultants, 1987.

4 Instituto National de Estatistica, Portugal, März 1995

5 Nationaler Statistischer Dienst Griechenlands, Februar 1995

6 siehe oben Fußnote 1

Beteiligung geführt haben (90 % für die lokalen Aufträge und 70 % für grenzüberschreitende Aufträge). Es ist jedoch hinzuzufügen, daß von den circa 110000 Vergabestellen, die den Vergaberegeln unterliegen, etwa 85%, insbesondere auf lokalem Niveau, die Anforderungen der Richtlinien im Bereich der Publizität und der Transparenz nicht beachten.

2.8 Zulieferunternehmen für die Bereiche Verkehrswesen, Telekommunikation, Elektrizitätswirtschaft und Gesundheitswesen, in denen durchweg große öffentliche Auftraggeber operieren, unterliegen einem Strukturwandel, der verschiedenen Faktoren zugeschrieben werden kann, unter anderem der Annahme, daß die Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge ihre Wirkung haben. So wurden Joint Ventures und Fusionen mit dem Ziel vereinbart, die Anstrengungen auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung zu koordinieren. Zweifellos erhöhte sich dadurch die Leistungskraft der europäischen Wirtschaft, die nun besser in der Lage ist, die Größenvorteile des Binnenmarktes zu nutzen und im weltweiten Wettbewerb zu bestehen.

2.9 Trotz dieser einzelnen ermutigenden Zeichen besteht im Bereich der Nichtbeachtung der Regeln weiterhin ein großes Problem: die fehlende Umsetzung der Richtlinien durch die Mitgliedstaaten. Nur drei Mitgliedstaaten haben nämlich alle Texte komplett umgesetzt. Die Tatsache, daß die Kommission insgesamt 39 Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtumsetzung der Richtlinien gegen die Mitgliedstaaten eingeleitet hat, spricht eine deutliche Sprache. Es handelt sich hierbei um ein Problem, das mit der Frage verbunden ist, mit welchen Mitteln ein besserer Respekt der Gesetzgebung erreicht werden kann. Diese Frage wird im folgenden Kapitel näher behandelt.

2.10. Darüberhinaus scheint es, daß in einer Reihe von Sektoren Auftraggeber nicht die Vorteile erkennen, die sie zu den notwendigen Bemühungen veranlassen könnten, um ihren Verpflichtungen aus den Richtlinien nachzukommen, und sie stellen fest, daß potentielle Lieferanten (insbesondere aus anderen Mitgliedstaaten) bei der Beteiligung an Ausschreibungen Zurückhaltung üben. Möglicherweise hat dies seinen Grund darin, daß die Wirtschaftsteilnehmer eine gewisse Zeit benötigen, um sich auf die neuen Regelungen einzustellen und die neuen Marktchancen zu nutzen. Auch haben einzelne Unternehmen zweifellos defensiv auf die reale oder empfundene Konkurrenzsituation reagiert, anstatt ihre Präsenz und ihren Marktanteil in anderen Mitgliedstaaten durch eine expansive Strategie auszubauen.

2.11. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß der Anteil der Importe an den Beschaffungen in Europa weiterhin bescheiden ist und hinsichtlich der direkten grenzüberschreitenden Transaktionen von 1,4 % in 1987 auf 3 % in 1995 sowie hinsichtlich der durch Importunternehmen und Niederlassungen vor Ort realisierte Geschäfte von 4 % auf 7 % gestiegen ist.

III. Fragen

1. Verfügen Sie über andere durch Zahlen belegte Wirtschaftsdaten, die für die Bewertung der Wirkung der Richtlinien sowie ihrer Auswirkung auf den Arbeitsmarkt herangezogen werden können?

2. Warum zögern die Wirtschaftsteilnehmer, sich an Vergabeverfahren in anderen Mitgliedstaaten zu beteiligen?

3. ANWENDUNG DES VERGABERECHTS - GEGENWÄRTIGER STAND UND ENTWICKLUNGSTENDENZEN

Im Bereich des öffentlichen Auftragswesens wurden Rechtsvorschriften erlassen. Die Kommission hält eine Zeit der Konsolidierung dieses Rechtsrahmens für notwendig und denkt daher derzeit nicht an weitreichende Änderungen der geltenden Regelungen. Selbstverständlich verzichtet sie nicht auf ihr Initiativrecht und ist bereit, gegebenenfalls zweckmäßige Maßnahmen zu ergreifen oder vorzuschlagen, wenn sich dieses als notwendig erweisen sollte
Die Kommission unterstreicht, daß verstärkte Bemühungen zur Umsetzung und Anwendung des rechtlichen Rahmens unternommen werden müssen, um für die Marktteilnehmer in der gesamten Union Chancengleichheit im Vergabeverfahren zu schaffen.

Im Rahmen der ihr übertragenen Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts hat die Kommission eine Reihe von Problemen bei der Umsetzung der Richtlinien wie auch bei der Anwendung der Vorschriften durch die Auftraggeber festgestellt. Diese Probleme sind bei der besonderen Prüfung der Anwendung der geltenden Vorschriften, die sie aufgrund der Verpflichtungen aus den Richtlinien vornehmen muß, zu berücksichtigen.

Damit die Vergaberegelungen wirklich greifen, muß sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch auf einzelstaatlicher Ebene für ein reibungsloses Funktionieren schneller und wirksamer Rechtsbehelfe gesorgt werden, was bisher nicht immer der Fall ist. Mit Verabschiedung der Rechtsmittelrichtlinien dürften die meisten Probleme auf nationaler Ebene geregelt werden. Weitere zu erörternde Grundfragen sind die Förderung des Bescheinigungsverfahrens und die erleichterte Inanspruchnahme des Schlichtungsverfahrens.

I. Einleitung

3.1 Die Union verfügt über einen Rechtsrahmen für das öffentliche Auftragswesen (siehe Anhang 1). Nach Ansicht der Kommission bedarf es nun einer Konsolidierung dieses Rechtsrahmens, der noch keine vollen Wirkungen entfalten konnte. Auf diese Weise erhalten alle interessierten Wirtschaftsteilnehmer die für eine Anpassung an die neuen Vorschriften und Praktiken im Bereich der öffentlichen Aufträge notwendige Zeit. Ohne auf ihr Initiativrecht zu verzichten, erwägt die Kommission also derzeit keine weitreichenden Änderungen der geltenden Regelungen und bekräftigt ihre Bereitschaft, ihre Tätigkeit in diesem Bereich auf der Basis der bereits bestehenden methodischen und materiellrechtlichen Grundsätze fortzusetzen. Sollten in bestimmten Sektoren Probleme auftreten oder sollte sich erweisen, daß der in Kraft befindliche Rechtsrahmen Lücken aufweist, so würde die Kommission selbstverständlich sofort geeignete Maßnahmen ergreifen, damit die europäischen Beschaffungsstellen weiterhin von einem offenen und wettbewerbsorientierten Angebot profitieren und die Lieferanten weiterhin tatsächlichen

Zugang zu den öffentlichen Aufträgen bei gleichzeitiger Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit haben. Im Bereich der Telekommunikation, wie auch in anderen sogenannten "besonderen" Sektoren, ist die Liberalisierung im Gange. Was die Anwendung der Vergaberichtlinien anbelangt, so wird die Kommission prüfen, ob die Liberalisierung zur Herstellung effektiver Wettbewerbsbedingungen in diesem Sektor führt. In diesem Fall wird sie die Möglichkeiten prüfen, um auf diese Situation zu reagieren. Die Kommission ist im übrigen aufgrund der meisten Richtlinien zu einer Überprüfung der Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften verpflichtet. Sie wird in naher Zukunft eine derartige Prüfung vornehmen müssen. Die durch das vorliegende Grünbuch angeregte Erörterung dürfte nützliche Hinweise hierzu liefern.

3.2. Richtlinien der Gemeinschaft sind in einzelstaatliches Recht umzusetzen. Ihre Anwendung - sei es durch nationale, regionale oder kommunale Behörden oder durch Auftraggeber in den besonderen Sektoren - darf nicht das übergeordnete Ziel der Chancengleichheit auf den öffentlichen Beschaffungsmärkten der gesamten Union gefährden. Die Erkenntnis, daß nicht jeder nach den gleichen Regeln verfährt, kann sich als erhebliches Hemmnis für die Öffnung der Beschaffungsmärkte erweisen.

II. Die Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinien in einzelstaatliches Recht

3.3. Die Richtlinien bilden das Hauptinstrument unseres Vergabewesens. Sie ermöglichen die Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts. Die Kommission berichtet regelmäßig über den Stand der Umsetzung der Binnenmarktvorschriften und erörtert einschlägige Fragen auch auf Ministerebene mit den Mitgliedstaaten. Die Kommission hat immer wieder ihre Besorgnis über die bisher unzureichende Umsetzung der Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen bekundet (siehe Schaubild 1). Das öffentliche Auftragswesen ist einer der Bereiche des Binnenmarktes, in dem hinsichtlich der Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen und deren Qualität die meisten Probleme auftreten. Besondere Problemfelder stellen dabei die Dienstleistungsrichtlinie, die Lieferkoordinierungsrichtlinie und die Sektorenrichtlinie dar.

3.4. Auch wenn die Bestimmungen der meisten Richtlinien rechtlich gesehen unmittelbar verbindlich sind, können Europas Bürger und Unternehmen die Vorzüge des Binnenmarktes für öffentliche Aufträge aufgrund der noch ausstehenden oder mangelhaften Umsetzung nicht in vollem Umfang nutzen. Beispielsweise besteht bei bestimmten Mitgliedstaaten, die die Richtlinien nicht ordnungsgemäß umgesetzt haben, ein auffälliges Mißverhältnis zwischen dem Anteil der betreffenden Länder am Bruttosozialprodukt der Gemeinschaft und ihrem Anteil an der Gesamtzahl der Ausschreibungen in der Gemeinschaft. Die Zahl der veröffentlichten Bekanntmachungen entspricht also nicht dem wirtschaftlichen Gewicht dieser Mitgliedstaaten. Die Kommission ruft die Mitgliedstaaten daher erneut auf, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Vergabevorschriften überhaupt angewandt werden. Die nicht erfolgte Umsetzung kann den

öffentlichen Auftraggebern als bequemer Vorwand dafür dienen, die geltenden Regelungen nicht anzuwenden.

3.5. Von wesentlicher Bedeutung ist außerdem, daß die Mitgliedstaaten ihre Bestimmungen so sorgfältig wie möglich ausarbeiten, damit die vom Gemeinschaftsrecht angestrebten Ziele in vollem Umfang erreicht werden. Eine mangelhafte Umsetzung kann in bestimmten Fällen die sich aus den Richtlinien ergebenden Rechte der Wirtschaftsteilnehmer einschränken und die für die Durchsetzung der Vorschriften zuständigen Stellen in die problematische Lage bringen, daß die Gemeinschaftsvorschriften mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften kollidieren und daß die Auftraggeber geltende gemeinschaftliche Regelungen nicht ordnungsgemäß anwenden. Dies wiegt ebenso schwer wie eine gar nicht erfolgte Umsetzung, denn die Wirkung läuft in der Praxis auf das gleiche hinaus. Daher sollten die Mitgliedstaaten, unabhängig davon, wie die Bestimmungen der Richtlinien in die jeweilige innerstaatliche Rechtsordnung aufgenommen werden, um die Vermeidung jeglichen Widerspruchs zwischen bereits bestehenden innerstaatlichen Normen und Gemeinschaftsprinzipien und -bestimmungen bemüht sein, so daß die Vorschriften von den Wirtschaftsteilnehmern richtig interpretiert und angewandt werden können. Desgleichen ersucht die Kommission die Mitgliedstaaten um eine möglichst eindeutige Gestaltung des einschlägigen innerstaatlichen Rechtsrahmens, indem beispielsweise die Verweise auf andere normative Texte eingeschränkt werden und versucht wird, alle einschlägigen Bestimmungen in einem einzigen Text zusammenzufassen. Auf diese Weise würde den Beschaffungsstellen die Anwendung der Vorschriften und den interessierten Wirtschaftsteilnehmern der Zugang zu den Märkten erleichtert.

3.6. Die Kommission ist sich der Komplexität der Gemeinschaftsregelungen bewu. Bestimmte Schwierigkeiten bei der Umsetzung und vor allem bei der Anwendung sind möglicherweise auf diese Komplexität zurückzuführen. Dies hängt allerdings unmittelbar damit zusammen, daß auch die zu lösenden Fragen an sich schon kompliziert sind. Die Kommission ist bereit, den Mitgliedstaaten bei Bedarf jede notwendige Unterstützung zuteil werden zu lassen, um ihnen das Verständnis und die Vereinfachung der bestehenden Texte im Rahmen der Umsetzung der Richtlinien zu erleichtern.

3.7. Jedenfalls wird nach einigen der Kommission vorliegenden Informationen die Verabschiedung von Umsetzungsvorschriften, die immerhin rechtzeitig im Entwurf vorlagen, ohne ersichtlichen Grund verschoben. In anderen Fällen ist festzustellen, daß die Umsetzung einzelner Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts abgelehnt wird. Die Kommission fragt sich, wie dies zu rechtfertigen ist und wäre daran interessiert, alle weiteren möglichen Gründe für die aufgetretenen Schwierigkeiten in Erfahrung zu bringen.

3.8. Der Europäische Gerichtshof hat wiederholt Urteile zum gemeinschaftsrechtlichen Schutz invidueller Rechte bei pflichtwidrigem Handeln der Mitgliedstaaten, speziell im

Hinblick auf die Umsetzung von Richtlinien, erlassen. Im Urteil Francovich[7] hat der Gerichtshof die Haftung des Staates für Schäden anerkannt, die dem Einzelnen durch die Nichtumsetzung einer Richtlinie entstehen, die ihm bestimmte Rechte einräumt, wenn die betreffende Richtlinie keine unmittelbare Wirkung hat. Im Urteil Brasserie du Pêcheur/Factortame[8] ging der Gerichtshof noch weiter und erkannte unter bestimmten Voraussetzungen die Haftung des Staates für Schäden an, die durch eine Verletzung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen entstehen - unabhängig davon, welches staatliche Organ für die Handlung oder Unterlassung verantwortlich ist. Es ist deshalb wahrscheinlich, daß Einzelpersonen sich vor den nationalen Gerichten auf diese Rechtsprechung berufen werden, um Schadensersatz einschließlich des entgangenen Gewinns und damit einen wirksamen Schutz ihrer Rechte zu erhalten.

III. Die Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Anwendung des Vergaberechts

3.9. Ebenso wichtig wie die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinien ist die richtige Handhabung durch die öffentlichen und sonstigen Auftraggeber.

3.10. In Erfüllung ihrer Aufgaben als Hüterin der Verträge gemäß Artikel 155 EG-Vertrag hat die Kommission eine ganze Reihe von Fallbeispielen ermittelt, an denen sich die Probleme bei der Anwendung der Vorschriften durch die Beschaffungsstellen verdeutlichen lassen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen, werden nachfolgend einige exemplarische Fälle der fehlerhaften Anwendung des Gemeinschaftsrechts dargelegt.

A. Probleme im Zusammenhang mit der fehlerhaften Anwendung der Richtlinien

(a) Grundlegende Begriffsbestimmungen der Richtlinien

3.11. Der erste Problembereich betrifft die richtige Auslegung der in den Richtlinien verwendeten Begriffe. So hat der Gerichtshof zum besseren Verständnis des in den Richtlinien vorkommenden Begriffs öffentlicher Auftraggeber auf die Notwendigkeit einer funktionalen Begriffsbestimmung hingewiesen (Beentjes-Urteil[9]). Zudem hat die Praxis erwiesen, daß es schwierig ist, den Inhalt des Begriffs "Auftraggeber" im Sinne der Sektorenrichtlinie zu bestimmen, da er auf die subjektive Beschaffenheit solcher Einrichtungen und zugleich auf die Tätigkeit in einem der bisher ausgenommenen Sektoren verweist. In dieser Richtlinie ist in der Tat eine ganze Reihe von Sonderfällen vorgesehen, in denen die Beschaffungsstellen zwar vom Auftraggeberbegriff erfaßt sind, ohne jedoch den Regeln der Richtlinie unterworfen zu sein.

---

7 Urteil vom 19.11.91, verb. Rs. C-6/90 und C-9/90, S. 1991-I. 5403

8 Urteil vom 5.3.96, verb. Rs. C-46/93 und C-48/93, noch nicht veröffentlicht. Siehe auch Urteil British Telecom vom 26.3.96, Rs. C-392/93, noch nicht veröffentlicht.

9 Urteil vom 20.9.88. Rs. 31/87, Slg., 1987, 4635.

3.12. Desgleichen hat es sich in mehreren Fällen als nicht einfach herausgestellt, den Begriff "öffentlicher Auftrag" deutlich zu bestimmen, denn in den Richtlinien wird er ziemlich weit gefaßt, so daß jede Art von Verträgen, die schriftlich und entgeltlich zwischen einem Auftraggeber und einem Unternehmen geschlossen werden, unter die Gemeinschaftsregelung fallen. Trotz dieser weiten Definition haben manche Auftraggeber versucht, sich den von den Richtlinien vorgeschriebenen Verfahren zu entziehen.

3.13. Ähnliche Erwägungen sind auch bei anderen Begriffen der Richtlinien angebracht, so bei dem Terminus "Bauwerk", für den sich in der Richtlinie zwar bestimmte Hinweise zur Auslegung finden, die aber im Einzelfall wieder unterschiedliche Interpretationen zulassen. Bei weiteren Begriffen wie "Lieferung" und "Dienstleistung" stellt die Kommission fest, daß sich Beschaffungsstellen, gestützt auf die schwierige Abgrenzbarkeit dieser Begriffe, den Vorschriften der Richtlinien zu entziehen versuchen, indem sie einen Auftrag künstlich in einzelne Lose unterteilen.

3.14. Der Umstand, daß es sich hier mehr oder weniger um allgemeine Begriffe handelt, ergibt sich zwangsläufig daraus, daß die Bezeichnungen auf äußerst unterschiedliche innerstaatliche Situationen und Rechtsordnungen anwendbar sein müssen. Der EG-Gesetzgeber war gehalten, dieser Vielfalt Rechnung zu tragen. Bei der Auslegung der jeweiligen Begriffe ist also darauf zu achten, daß der Absicht des Gesetzgebers gefolgt und seine Zielsetzung erreicht wird.

(b) Übermäßige Anwendung des Verhandlungsverfahrens

3.15 Ein zweiter Problembereich betrifft die Wahl der Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge und dabei insbesondere die Inanspruchnahme des Verhandlungsverfahrens. Im Zusammenhang mit den Richtlinien über die "herkömmlichen" Sektoren stellt das Verhandlungsverfahren - vor allem ohne vorherige Veröffentlichung einer Bekanntmachung - eine Ausnahme dar, die nur in den genau festgelegten Fällen zulässig ist. Der Gerichtshof stellte klar (Urteil Kommission/Italien[10]), daß die dieses Verfahren regelnden Bestimmungen streng auszulegen sind und daß die Beweislast für das tatsächliche Bestehen außergewöhnlicher Umstände, die eine Ausnahme rechtfertigen, bei dem liegt, der sich darauf berufen will. Doch mehrere von der Kommission aufgrund von Verstößen eingeleitete Verfahren wie auch Urteile des Gerichtshofes belegen, daß die Auftraggeber dieses Verfahren weit über die genau festgelegten Grenzen hinaus in Anspruch genommen haben, indem sie Gründe äußerster Dringlichkeit anführten, die aus der Luft gegriffen oder aber ihnen selbst zuzuschreiben waren, oder das fadenscheinige Argument vorbrachten, daß nur ein einziger Unternehmer den betreffenden Auftrag ausführen könne.

---

10 Urteil vom 10.3.87, Rs. 199/85, Slg., 1987, 1039.

3.16. In den Fällen, in denen das Verhandlungsverfahren zulässig ist, führt es offenbar zu einem wirtschaftlich effizienteren Ergebnis als die üblichen Ausschreibungen. Es erweist sich somit als rationelles Mittel der Kostenminderung für den öffentlichen Auftraggeber und bietet zugleich die Gewähr, daß die angestrebten Ziele erreicht werden. Allerdings entspricht dieses Verfahren weniger dem Ziel einer transparenten Auftragsvergabe.

(c) Mangelhafte Qualität der Bekanntmachungen

3.17. Ein dritter Problembereich ist die Bekanntmachung der öffentlichen Aufträge. Bei den im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlichen Bekanntmachungen fehlen oft Angaben, die nach den Bekanntmachungsmustern in den Richtlinien gefordert werden. Kontrollen der veröffentlichten Bekanntmachungen haben außerdem ergeben, daß die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Vorinformationen und der Bekanntmachungen über vergebene Aufträge nach wie vor weitgehend nicht eingehalten wird.

3.18. Transparenz bedingt allerdings vollständige Bekanntmachungen; zudem ist Transparenz für die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens notwendig. Fehlende Publizität macht jeden echten Wettbewerb und den sich daraus ergebenden Nutzen zunichte. Die in den Richtlinien vorgesehenen Bekanntmachungen jeder Kategorie folgen einer ganz bestimmten Logik. Die Veröffentlichungen der Vorinformationen (bzw. die nichtverbindlichen regelmäßigen Bekanntmachungen gemäß "Sektorenrichtlinie") sollen den Unternehmen, insbesondere den KMU, ermöglichen, rechtzeitig Kenntnis über den Bedarf der Beschaffungsstellen zu erhalten und die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um hochwertige Angebote abzugeben. Mit den eigentlichen Ausschreibungen wird bezweckt, den Wirtschaftsteilnehmern sämtliche erforderlichen Informationen bekanntzugeben, damit sie entscheiden können, ob und wie sie sich an einem bestimmten Auftrag beteiligen können. Die Bekanntmachungen über die vergebenen Aufträge ermöglichen zum einen den Unternehmen, die an einem Verfahren beteiligt waren, in gewisser Weise zu überprüfen, ob ihre Rechte gewahrt wurden, und liefern zum anderen zweckdienliche Informationen zur Analyse der Markttrends in den jeweiligen Sektoren.

(d) Übermäßige Anwendung des beschleunigten Verfahrens und zu knappe Teilnahmefristen

3.19. Ein vierter Problembereich betrifft die kürzeren Fristen beim beschleunigten Verfahren. Eine Überprüfung der nach Maßgabe der Richtlinie 92/50/EWG im Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlichten Bekanntmachungen läßt erkennen, daß ein erheblicher Anteil der Aufträge im beschleunigten Verfahren vergeben wird und demzufolge für den Eingang der Bewerbungen und die Einreichung der Angebote deutlich kürzere Fristen gelten. Die Mindestfristen von 15 bzw. 10 Tagen sind so kurz, daß es für Unternehmen in den anderen Mitgliedstaaten äußerst schwierig ist, an diesen Verfahren teilzunehmen. Die Richtlinien über die herkömmlichen Sektoren lassen im Unterschied zur Sektorenrichtlinie bei nicht offenen Verfahren und Verhandlungsverfahren nur dann eine Verkürzung der Fristen zu, wenn aufgrund der Dringlichkeit die normalen

Fristen nicht einzuhalten sind. Dies bedeutet, daß also das beschleunigte Verfahren nur im Ausnahmefall in Frage kommt. Geht man von der weiter oben getroffenen Feststellung aus, dann sehen die öffentlichen Auftraggeber dies offenbar ganz anders.

3.20. Ein ähnliches, noch schwerwiegenderes Problem tritt in den recht zahlreichen Fällen auf, in denen die Beschaffungsstellen kürzere Teilnahmefristen als die in den Richtlinien vorgesehenen Mindestfristen festlegen. Eine solche im Widerspruch zum geltenden Rechtsrahmen stehende Vorgehensweise schränkt den Wettbewerb unter den interessierten Lieferanten spürbar ein oder verhindert ihn sogar völlig.

(e) Auswahl- und Zuschlagskriterien

3.21. Ein fünfter Problembereich betrifft die Kriterien, die von den öffentlichen Auftraggebern angelegt werden, um in den Vergabeverfahren die Bewerber auf ihre Eignung zu überprüfen - die Auswahlkriterien, und um den Zuschlag zu erteilen - die Zuschlagskriterien.

3.22. In einer Reihe von Fällen wurde von der Kommission beanstandet und vom Gerichtshof für unzulässig erklärt (Transporoute-Urteil[11]), daß öffentliche Auftraggeber zur technischen Leistungsfähigkeit der Bewerber andere Kriterien festlegen, als sie in den Richtlinien detailliert aufgeführt werden. Darüber hinaus wurde festgestellt, daß in einigen Vergabeverfahren die Eignung der Bewerber anhand von Kriterien geprüft wurde, die nicht als Auswahlkriterien gelten können.

3.23. Wenngleich vom Gerichtshof eindeutig entschieden wurde, daß ein deutlicher Unterschied zwischen dem Auswahlstadium und dem Stadium der Zuschlagserteilung besteht und daß folglich die in beiden Stadien angewandten Regeln und Kriterien nicht vermengt werden dürfen ("Beentjes"-Urteil[12]), so zeigt doch die Praxis, daß viele öffentliche Auftraggeber bei der Zuschlagserteilung weiterhin auf Kriterien zurückgreifen, die den Auswahlkriterien zuzuordnen sind, was in einigen Fällen bewirken kann, daß nicht dem Angebot der Zuschlag erteilt wird, das als das beste erscheint, sondern dem Angebot des Bewerbers, der mehr Erfahrung oder finanzielles Gewicht aufzuweisen hat als die anderen. Ähnliche Probleme treten auf, wenn von Beschaffungsstellen - bisweilen anhand einzelstaatlicher Bestimmungen, die vom Gemeinschaftsrecht abweichen - Zuschlagskriterien auf der Grundlage von Gesichtspunkten angewandt werden, die in den Richtlinien gar nicht vorkommen und mithin unzulässig sind. Deutlich erkennbar wird dieses Problem an Fällen, in denen bei den Zuschlagskriterien ohne nähere Erläuterungen regionale, soziale oder ökologische Aspekte zugrunde gelegt werden[13].

---

11 Urteil vom 10.2.82, Rs. 76/81, Slg., 1982, 471.

12 siehe Fußnote Nr. 8

13 Auf diese Fragen wird in Kapitel 5 näher eingegangen.

B. Probleme im Zusammenhang mit nicht von den Richtlinien erfaßten Sachverhalten

3.24. Das Vergaberecht für öffentliche Aufträge beruht auf einer Reihe von Regeln und Prinzipien, zu denen insbesondere die Grundsätze der Nichtdiskriminierung, der Gleichbehandlung, der Transparenz und der gegenseitigen Anerkennung gehören. Wie der Gerichtshof hervorgehoben hat (Kommission/Italien[14]), zielen die Richtlinien lediglich darauf ab, die Einhaltung dieser Grundsätze zu gewährleisten, doch es liegt auf der Hand, daß diese aufgrund ihres Charakters für alle Sachverhalte mit Bezug auf öffentliche Aufträge und gleichartige Verträge und dabei insbesondere auch für Sachverhalte gelten, die nicht unter die Richtlinien fallen. Nachfolgend werden einige Sachverhalte geschildert, die als besonders signifikant erscheinen.

a) Konzessionen und ähnliche Verträge

3.25. Zur Errichtung und/oder Betreibung großer Netze sowie zur Erbringung bestimmter Dienstleistungen greifen öffentliche Auftraggeber immer häufiger auf Rechtskonstruktionen wie Konzessionen oder ähnliche Verträge oder andere Formen der Gewährung besonderer oder ausschließlicher Rechte zurück. Dies ist vielfach auf haushaltspolitische Zwänge der Vergabebehörden zurückzuführen und entspricht auch ihrem Bemühen um eine bessere Gestaltung des Leistungsangebots. Zahlreiche Projekte im Bereich der transeuropäischen Netze sind dafür ein Beleg.[15] Bei der Kommission gingen jedenfalls zahlreiche Beschwerden wegen Konzessionen, ähnlicher Verträge oder anderer Formen der Gewährung besonderer oder ausschließlicher Rechte ein.

3.26. Die öffentlichen Auftraggeber scheinen der Auffassung zu sein, daß das Gemeinschaftsrecht nicht für die Vergabe solcher Aufträge oder Rechte gilt und sorgen vielfach nicht für die erforderliche Transparenz und den offenen Wettbewerb. In Wirklichkeit aber müssen die öffentlichen Auftraggeber hierbei die Bestimmungen des EG-Vertrags einhalten, namentlich die Vorschriften zum freien Waren- und Dienstleistungsverkehr sowie die fundamentalen Grundsätze der Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung, Transparenz und gegenseitigen Anerkennung. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten nach der Richtlinie über öffentliche Bauaufträge auch bei Baukonzessionsverträgen an die Bekanntmachungsvorschriften gebunden. Nach Ansicht der Kommission ist die mangelnde Einhaltung dieser fundamentalen Grundsätze des Vertrages ein sehr unbefriedigender Zustand, wird doch dadurch das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes behindert. Der Wettbewerb kann sich damit bei Verträgen (oder Rechten) von großer wirtschaftlicher Tragweite nicht entfalten.

---

[14] Siehe Fußnote 9.

[15] Siehe auch Kapitel 5, Abschnitt III.

3.27. Für die Zukunft könnten im Hinblick auf eine noch größere Öffnung für den Wettbewerb Vorschriften über Formen des Aufrufs zum Wettbewerb für die Vergabe ausschließlicher Dienstleistungsrechte im Rahmen eines Konzessionssystems ins Auge gefaßt werden. Diese Vorschriften würden darauf abzielen, den Zugang neuer öffentlicher oder privater Wirtschaftsteilnehmer zu öffentlichen Dienstleistungsaufträgen zu erleichtern und die bisherigen Leistungserbringer anzuregen, sich stärker an den Bedürfnissen der Abnehmer zu orientieren. Gleichzeitig würde die Möglichkeit der Gewährung ausschließlicher Rechte beibehalten, wenn diese für die Aufrechterhaltung eines Dienstes von gesamtwirtschaftlichem Interesse notwendig sind. Auf diese Weise könnten die Mitgliedstaaten die unter den Aspekten Wirtschaftlichkeit und Qualität leistungsfähigsten Dienstleistungserbringer für ihre Bürger auswählen. Im Bereich des Landverkehrs hat die Kommission dieses Konzept bereits in ihrem Grünbuch "Das Bürger-Netz"[16] entwickelt.

b) Öffentliche Aufträge unterhalb der in den Richtlinien festgelegten Schwellenwerte

3.28. Die in den Richtlinien der Gemeinschaft vorgesehenen Verfahren betreffen ausschließlich öffentliche Aufträge, deren geschätzter Wert bestimmte Schwellenwerte überschreitet. Manche öffentliche Auftraggeber sind der Ansicht, daß das Gemeinschaftsrecht bei Unterschreitung dieser Schwellenwerte nicht anwendbar ist, so daß entsprechende Aufträge bisweilen ohne Ausschreibung vergeben werden. Aufträge dieser Art haben oft einen beträchtlichen Stellenwert, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen. Wie bei Konzessionen und ähnlichen Verträgen müssen diese Aufträge im Einklang mit den Bestimmungen des EG-Vertrags über den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr und den fundamentalen Grundsätzen der Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung und Transparenz vergeben werden.

c) Änderung der Auftragsbedingungen während des Vergabeverfahrens

3.29. Anhand mehrerer der Kommission unterbreiteter Fälle läßt sich verdeutlichen, wann öffentliche Auftraggeber und sonstige Beschaffungsstellen im Zusammenhang mit Aufträgen, deren Wert die in den Richtlinien festgelegten Schwellenwerte übersteigt, dem Gemeinschaftsrecht zuwiderhandeln, auch wenn die zu befolgende Vorschrift bzw. das Verbot nicht ausdrücklich in den Richtlinien stehen. Gemeint sind beispielsweise wesentliche Änderungen an den Auftragsunterlagen im Laufe des Verfahrens. So hatte ein öffentlicher Auftraggeber den Standort des zu erstellenden Bauwerks geändert, während das Vergabeverfahren weiterlief. In einem anderen Fall hatte er die ursprünglich vorgesehenen Bauleistungen zu einem erheblichen Teil gestrichen. Bei einer weiteren Ausschreibung zeigte sich, daß die Finanzierungsbedingungen abgeändert worden waren. Die Kommission vertrat die Ansicht, daß die jeweiligen Veränderungen substantieller Art

[16] KOM 95(601)endg. vom 29.11.1995

waren und zum Abbruch des laufenden Verfahrens und zu einer neuen Ausschreibung mit entsprechender Bekanntmachung hätten führen müssen. An einigen Fällen zeigte sich ein weiteres Problem, nämlich Verhandlungen mit einem oder mehreren Bewerbern bzw. Bietern im Rahmen von offenen und nicht offenen Verfahren. Die Kommission war der Ansicht, daß hier Verhandlungen unzulässig sind, da sie dem Gleichbehandlungsgrundsatz entgegenstehen. Die durch die Kommission vorgenommene Auslegung wird durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs bestätigt[17]. Für diese Sachverhalte gilt, was weiter oben zu Konzessionen und unter den Schwellenwerten liegenden Aufträgen ausgeführt wurde: Sie unterliegen auf jeden Fall den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, auch wenn sie nicht explizit durch die Richtlinien geregelt sind.

C. Vorläufiges Fazit

3.30. Die obengenannten Beispiele machen deutlich, daß der gemeinschaftsrechtliche Rahmen in den Mitgliedstaaten noch nicht einheitlich angewandt wird. Es besteht die Notwendigkeit einer weiteren Klarstellung und Präzisierung der geltenden Vorschriften. Nach Ansicht der Kommission ist der Zeitpunkt gekommen, einige der bereits erwähnten Punkte durch auslegende Mitteilungen und/oder Leitlinien, gegebenenfalls auch durch andere geeignete Mittel oder neue Rechtsvorschriften klarzustellen.

3.31. Diese Situation ist keinesfalls zufriedenstellend, denn das Bemühen um eine vollständige, einwandfreie Umsetzung der Richtlinien wäre vergebens, wenn deren Anwendung in der Praxis unbefriedigend ist. Dieser Problematik gegenüber will die Kommission nicht passiv bleiben. Im folgenden Text des Grünbuchs (insbesondere in diesem und im nächsten Kapitel) werden eine ganze Reihe von Varianten zur besseren Anwendung der Vorschriften über das öffentliche Auftragswesen ins Auge gefaßt. Der Kommission kommt es darauf an, in Erfahrung zu bringen, ob die interessierten Kreise in diesen Vorschlägen geeignete Ansätze zur Klärung der angesprochenen Probleme sehen oder ob andere Lösungswege in Erwägung gezogen werden sollten.

IV. Kontrolle der Anwendung des Vergaberechts

3.32. Um die Probleme bei der Umsetzung und der Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu bewältigen und damit die angestrebten Ziele zu erreichen, ist es unbedingt erforderlich, daß alle beteiligten Instanzen ihren Aufgaben gerecht werden und wirklich in geeigneter Weise tätig werden; dies gilt in erster Linie für die Überwachung und Kontrolle des Verhaltens der öffentlichen und sonstigen Auftraggeber sowie für die Möglichkeiten des schnellen Eingreifens zur Wiederherstellung der Rechtmäßigkeit. Entsprechende Instrumente sind zwar sowohl auf gemeinschaftlicher als auch auf einzelstaatlicher Ebene bereits vorhanden, müssen jedoch verbessert werden.

---

[17] siehe Urteile Kommission gegen Dänemark vom 22.6.1993, Rs. C-243/89, Slg. 1993, I-3385, und Kommission gegen Belgien vom 25.4.1996, Rs. C-87/94, noch nicht veröffentlicht.

3.33. Die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission müssen ihrer Verantwortung gerecht werden. Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, daß die Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht erfüllt werden, u.a. durch geeignete Kontrollsysteme und Sanktionen (Strafen), die in der Praxis greifen und abschreckend wirken (Artikel 5 des EG-Vertrags). Der Kommission wiederum obliegt es nach Artikel 155, dafür zu sorgen, daß die Mitgliedstaaten diese Verpflichtungen erfüllen und entsprechend handeln, wobei die Einhaltung nicht nur nach dem Buchstaben des Gesetzes beurteilt wird, sondern auch die mit den Rechtsvorschriften verfolgten Ziele Berücksichtigung finden. Maßnahmen zur Durchsetzung der Vorschriften müssen zu deren besserer Einhaltung führen und das Vertrauen der Unternehmen in das reibungslose Funktionieren des Systems stärken.

A. Die Rechtsmittelrichtlinien

3.34. Die Lieferanten selbst können natürlich am besten und unmittelbar für eine offene und wettbewerbsorientierte Vergabepraxis der öffentlichen Auftraggeber sorgen. Sie sind am ehesten in der Lage, die Einhaltung der Ausschreibungsregeln zu verfolgen und können gegebenenfalls die Beschaffungsstellen auf Verstöße aufmerksam machen. Bisweilen werden Verstöße behoben, sobald der öffentliche Auftraggeber davon Kenntnis erlangt. Erfolgt aber keine Korrektur, besteht die Möglichkeit zur Einleitung eines förmlichen Nachprüfungsverfahrens, einschließlich gerichtlicher Schritte.

3.35. Nach der Rechtsmittelrichtlinie steht es den Wirtschaftsteilnehmern in jed Mitgliedstaat frei, vor einer nationalen gerichtlichen Instanz - oder einer Instanz, d Entscheidungen gerichtlich angefochten werden können - wegen Verletzung u Richtlinienvorschriften durch die Beschaffungsstellen Beschwerde zu erheben. Nach der Rechtsmittelrichtlinie müssen die betreffenden Instanzen befugt sein, einstweilige Verfügungen zu erlassen (beispielsweise Aussetzung des Vergabeverfahrens), sich zur Vereinbarkeit von Aufträgen mit den Vorschriften zu äußern und gegebenenfalls rechtswidrige Entscheidungen für nichtig zu erklären oder dies zu veranlassen, die Streichung bestimmter, in den Aufforderungen zur Einreichung von Angeboten enthaltener Bedingungen zu veranlassen und Schadenersatz zuzuerkennen. Angesichts des Umfangs der den Lieferanten zur Verfügung stehenden Rechtsmittel dürfte deren Inanspruchnahme der sicherste Weg sein,um die Rechte der Teilnehmer an öffentlichen Aufträgen zu schützen.

3.36. Die Unternehmen müssen umfassend über die ihnen nach Maßgabe der Rechtsmittelrichtlinie zustehenden Rechte im Hinblick auf die Verfahren anderer Mitgliedstaaten unterrichtet werden. Die Kommission wird Leitfäden veröffentlichen, damit die Wirtschaftsteilnehmer darüber im Bilde sind, was bei möglichen Verstößen in anderen Mitgliedstaaten zu tun ist, welche Verfahren zu Gebote stehen, wie diese anzuwenden sind und welche Entschädigungsansprüche möglicherweise in Frage kommen. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Möglichkeiten hinzuweisen, die sich aus der jüngsten

Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Beeinträchtigung individueller Rechte durch Verstöße der Mitgliedstaaten gegen das Gemeinschaftsrecht ergeben (siehe Abschnitt 3.8).

B. Angemessene Sanktionen

3.37. Ein wesentliches Element der Durchsetzung der Rechtsvorschriften für das öffentliche Auftragswesens durch die Behörden der Mitgliedstaaten sind angemessene Sanktionen. In ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über die Bedeutung von Sanktionen[18] hat die Kommission bereits das öffentliche Auftragswesen als einen der Sektoren benannt, in dem zur Gewährung der rechtlichen Kohärenz ein gemeinsames Sanktionssystem in Erwägung gezogen werden sollte, da die Anwendung unterschiedlicher Sanktionen durch die einzelnen Mitgliedstaaten bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht die Wirksamkeit dieser Politik beeinträchtigen könnte. Der Rat hat die Problematik in seiner Entschließung vom 29. Juni 1995 zu Sanktionen bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht[19] ebenfalls anerkannt. Er hielt die Kommission dazu an, für eine wirksame Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts - auch durch Sanktionen - zu sorgen. Gegebenenfalls könnten künftige Vorschläge der Kommission auch Bestimmungen zu Sanktionen enthalten. Darüber hinaus ersuchte der Rat die Mitgliedstaaten, die Maßnahmen der Gemeinschaft auf diesem Gebiet aktiv zu unterstützen.

3.38. Die Kommission ist darüber besorgt, daß die Rechtsmittelrichtlinien in den einzelnen Mitgliedstaaten und bisweilen sogar innerhalb eines Staates sehr unterschiedlich gehandhabt werden. Sie wurde auch darüber unterrichtet, daß zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die Nachweispflicht zur Erlangung von Schadensersatz und die Höhe des Schadensersatzes bestehen. In einigen Fällen haben Gerichte und Nachprüfungsinstanzen erfolgreichen Beschwerdeführern nur einen symbolischen Betrag zuerkannt. In anderen Fällen wurden diesen lediglich die Kosten für die Erstellung des Angebots erstattet (diese Kosten können beträchtlich sein, stellen aber keinen vollen Ausgleich für den entgangenen Auftrag dar). Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten und andere interessierte Parteien auf, sich zur Wirksamkeit der in den Mitgliedstaaten verfügbaren Rechtsmittel und zu Diskrepanzen in der Anwendung von Sanktionen zu äußern. Über die Frage der Verpflichtung zur Gewährung eines umfassenden Schadensersatzes hinaus bittet die Kommission auch um Stellungnahmen zu der Frage, ob die Festlegung einer Entschädigung in abschreckender Höhe, also über den erlittenen Schaden hinausgehend, wünschenswert erscheint.

---

[18] KOM(95) 162 endg. vom 3.5.95.

[19] ABl. Nr. C 188 vom 22.7.95, S. 1.

C. Beschwerden

(a) Auf Gemeinschaftsebene

3.39. Als Hüterin der Verträge untersucht die Kommission die Beschwerden von Wirtschaftsteilnehmern, die sich für geschädigt halten, und versucht, Abhilfe zu schaffen. Wenn sie aber genötigt ist, den Gerichtshof zu befassen, so führt das in Artikel 169 EG-Vertrag vorgesehene Vertragsverletzungsverfahren erfahrungsgemäß zu keiner raschen und wirksamen Regelung. Trotz der von der Kommission eingegangenen Verpflichtung zur Beschleunigung der internen Abläufe können die verschiedenen Stadien des Verfahrens, das letztendlich zu einem Urteil des Gerichtshofs führt (zunächst Versendung eines Mahnschreibens an die Behörden des betreffenden Mitgliedstaates und anschließend Abgabe einer mit Gründen versehenen Stellungnahme), bis zu drei Jahre - in Einzelfällen sogar noch länger - dauern. Dies ist insbesondere auf die Schwierigkeit zurückzuführen, die notwendigen Informationen rechtzeitig zu bekommen. Im öffentlichen Auftragswesen kann aber ein so langwieriges Verfahren oft wirkungslos sein.

3.40. Wie in der Stellungnahme zur Regierungskonferenz "Stärkung der politischen Union und Vorbereitungen zur Erweiterung" zum Ausdruck gebracht, vertritt die Kommission die Auffassung, daß die zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts eingesetzten Mittel wirksamer gestaltet werden sollten, inbesondere im Hinblick auf den Binnenmarkt. Nach Ansicht der Kommission sollte auch die Rolle des Gerichtshofs gestärkt werden, vor allem im Zusammenhang mit der Vollstreckung der von ihm erlassenen Urteile.

3.41. Man könnte erkunden, wie diese Ziele erreicht werden können. Eine Möglichkeit bestünde darin, der Kommission wirksamere als die gegenwärtigen Nachprüfungsbefugnisse zu übertragen, die die Effizienz und Schnelligkeit von Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Aufträge wesentlich einschränken. Dabei könnte das auf der Verordnung (EWG) Nr. 17/62 beruhende System im Bereich des Wettbewerbs als Vorbild dienen. Auch wurde verschiedentlich vorgeschlagen, die in der Verordnung (Euratom, EG) 2185/96[20] zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vorgesehenen Verfahren und Kontrollmittel auf die Gesamtheit des Vergabewesens auszudehnen. Diese Bestimmungen sind bereits auf öffentliche Vergaben anwendbar, die eine Finanzierung aus Gemeinschaftsmitteln einschließen, wie zum Beispiel Vergabeentscheidungen im Rahmen der Transeuropäischen Netze (TEN), der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds sowie der an Drittstaaten vergebenen Aufträge (siehe Kapitel 5).

[20] Amtsblatt vom 15. November 1996.

(b) Auf einzelstaatlicher Ebene

3.42. Die Kommission verfügt weder über die Mittel noch über die Informationen, um alle Verstöße gegen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft in der EU festzustellen und zu beheben. In der Praxis sollten die Einzelprobleme, die sich für die Wirtschaftsteilnehmer ergeben, überwiegend in den Mitgliedstaaten geklärt werden. Selbstverständlich wird die Kommission aber nicht zögern, sich erforderlichenfalls für die Kohärenz der Gemeinschaftsrechtsvorschriften im öffentlichen Auftragswesen einzusetzen. Ebenso bekundet sie ihre Entschlossenheit, sich nachhaltig für die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts zu verwenden, insbesondere bei der Regelung von Fällen von erheblicher wirtschaftlicher oder juristischer Tragweite.

3.43. Einige Mitgliedstaaten haben bereits erkannt, welchen Wert die Kommission auf die umfassende und wirksame Anwendung der Rechtsvorschriften zum öffentlichen Auftragswesen auf einzelstaatlicher Ebene legt. Schweden hat z.B. die Kontrolle der Auftraggeber einer unabhängigen Stelle übertragen. Nach den vorliegenden Erfahrungen befaßt sich diese Stelle nicht nur mit konkreten Beschwerden, sondern bewirkt schon durch ihre Existenz, daß es gar nicht erst zu Verstößen kommt, und entlastet damit die nationalen Gerichte und Verwaltungsinstanzen sowie die Gemeinschaftsorgane. Um die Kontrolle der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften auf nationaler Ebene zu verbessern, könnte dieses Beispiel in anderen Mitgliedstaaten aufgegriffen werden.

3.44. Damit sich eine solche Stelle als wirkungsvoll erweist (und auch entsprechend anerkannt wird), muß sie wirklich unabhängig sein und über die nötigen Befugnisse verfügen, um die Auftraggeber zur Behebung von Verfahrensfehlern veranlassen zu können. Hauptkriterium für die Bewertung einer solchen Einrichtung sollte aber nicht die Aufdeckung von Fehlern, sondern eine Verbesserung der Vergabeverfahren sein. Sie könnte einen wesentlichen Beitrag zur Optimierung der Beschaffungssysteme leisten, indem sie den Auftraggebern nützliche Ratschläge erteilt, die Vergabepraxis unter dem Gesichtspunkt der Effizienz überprüft und dafür sorgt, daß die Mitgliedstaaten der Kommission die benötigten statistischen Daten übermitteln können. Sinnvoll wäre auch ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den mit der Kontrolle beauftragten Stellen mit dem Ziel einer Vernetzung der zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten. Die Errichtung derartiger Stellen darf die gegenwärtige Kompetenzverteilung jedoch nicht beeinträchtigen, seien es die Befugnisse der Kommission als Hüterin der Verträge oder die Befugnisse der insbesondere aufgrund der Rechtsmittelrichtlinien mit dem Schutz der Rechte der Unternehmen beauftragten nationalen Gerichte. Jeder etwaige Konflikt zwischen der Kommission und diesen Stellen müßte vom Gerichtshof gelöst werden, der gemäß Artikel 164 EG-Vertrag eine eindeutige Auslegung und die richtige Anwendung des Gemeinschaftsrechts gewährleistet.

3.45. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, die Errichtung oder Benennung einer unabhängigen Stelle dieser Art in Erwägung zu ziehen. Nach Auffassung der Kommission wäre es in manchen Fällen möglich, bereits bestehende Einrichtungen für

diesen Zweck zu nutzen. Die Aufgaben einer solchen Stelle könnten Bestandteil der Funktionen des Rechnungshofes des jeweiligen Mitgliedstaates oder eines entsprechenden Organs mit eindeutig unabhängiger Stellung sein. Die Kommission wird sehr aufmerksam verfolgen, wie die interessierten Kreise auf die Vorstellungen zur Schaffung einer unabhängigen staatlichen Stelle für das öffentliche Auftragswesen reagieren. Sie ersucht die Mitgliedstaaten, die praktische Realisierbarkeit der Idee anhand eines Modellversuchs zu erproben.

D. Sonstige Mittel zur Beilegung von Streitigkeiten

(a) Bescheinigungsverfahren

3.46. Bei der Prüfung der Maßnahmen, die eine bessere Anwendung der geltenden Vorschriften sicherstellen könnten, hält die Kommission eine verstärkte Inanspruchnahme des Bescheinigungs- und des Schlichtungsverfahrens für angebracht, die zwar in der Rechtsmittelrichtlinie für die besonderen Sektoren vorgesehen, aber bis jetzt nicht zur Anwendung gelangt sind.

3.47. Die Auftraggeber mit beispielhafter Vergabepraxis und gut organisierten internen Abläufen dürften wohl den größten Nutzen aus den in Kraft befindlichen gemeinschaftsrechtlichen Regeln ziehen. Aus diesem Grunde sieht die für die besonderen Sektoren geltende Rechtsmittelrichtlinie die Einrichtung eines Bescheinigungsverfahrens vor, nach dem sich Auftraggeber von einer unabhängigen Stelle bescheinigen lassen können, daß ihre Vergabepraxis den Bestimmungen der Richtlinie entspricht und auf wirtschaftlich günstige Angebote gerichtet ist. Die Bescheinung wird - ähnlich wie bei einer Rechnungsprüfung - von einer unabhängigen und unparteiischen Stelle erteilt, die dazu befähigt und ermächtigt ist. Die Rechtsmittelrichtlinie für Auftraggeber in den herkömmlichen Sektoren enthält keine vergleichbare Bestimmung.

3.48. Um die Bescheinung über gute Vergabepraxis zu erlangen, müssen die Auftraggeber den Nachweis erbringen, daß die angewandten Verfahren nach den bisherigen Erfahrungen im Einklang mit den Vorschriften stehen. Die Überprüfung der bisherigen Auftragsvergabe bietet zwar keine absolute Garantie für die künftige Handhabung, gibt dem Auftraggeber aber eine gewisse Gewähr, daß seine Verfahren ordnungsgemäß ablaufen. Über die Bescheinigung kann im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Mitteilung gemacht werden, um potentielle Bieter darüber zu unterrichten, daß der Auftraggeber bei seinen Ausschreibungen nachweislich auf Wettbewerb und Publizität setzt, und sie damit möglicherweise zur Angebotsabgabe zu veranlassen. Auftraggeber, die den Vorgaben entsprechen, können damit unter einer größeren Zahl von Lieferanten und Angeboten wählen, was sich in einem günstigeren Preis-Leistungs-Verhältnis niederschlägt.

3.49. Aufgrund des Normungsauftrags, den die Kommission den europäischen Normungsgremien CEN und CENELEC erteilte, wurde im Juni 1995 eine europäische

Norm für die Bescheinigung verabschiedet[21]. Die Mitgliedstaaten müssen nun dafür sorgen, daß die Prüfer benannt werden und ihre Tätigkeit aufnehmen können. Die Kommission würde es gern sehen, wenn sich die Auftraggeber der besonderen Sektoren um eine Bescheinigung bemühten. Angesichts der Vorteile von Bescheinigungsverfahren vertritt die Kommission die Auffassung, daß bei Auftraggebern der herkömmlichen Sektoren ähnlich verfahren werden könnte. Sie würde eine Diskussion zu diesem Thema begrüßen. Insbesondere hält die Kommission die Anwendung des Bescheinigungsverfahrens bei Auftraggebern, die Aufträge unter Inanspruchnahme von Mitteln der Gemeinschaft (siehe Kapitel 5) vergeben, für prioritär.

(b) Schlichtung

3.50. Bei Streitigkeiten ist eine gütliche Einigung immer die beste Lösung. Die Rechtsmittelrichtlinie für die besonderen Sektoren sieht diesbezüglich ein Schlichtungsverfahren vor, bei dem Auftragnehmer und Auftraggeber sich darauf verständigen können, auftretende Streitigkeiten über die ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch Einschaltung unabhängiger Schlichter beizulegen. Allerdings ist dieses Verfahren in den drei Jahren seines Bestehens nicht zur Anwendung gelangt. Zum Teil ist dies vielleicht darauf zurückzuführen, daß sowohl Auftragnehmer als auch Auftraggeber nur ungenügend über die Funktionsweise des Verfahrens Bescheid wissen. Die Kommission würde es begrüßen, wenn die Mitgliedstaaten, erfahrene Schlichter, Auftraggeber und Wirtschaftsvertreter erörtern würden, wie das Schlichtungsverfahren verbessert, müheloser in Anspruch genommen und praxisgerechter gestaltet werden kann.

V. Fragen

1. Wie schätzen Sie die Umsetzung der Richtlinien durch die Mitgliedstaaten ein? Worin liegen Ihrer Ansicht nach die Gründe für die Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung?

2. Sind Sie mit der Liste der bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts genannten Probleme einverstanden? Sollten noch andere Formen der fehlerhaften Anwendung berücksichtigt werden? Glauben Sie, daß neben den hier genannten Gründen noch weitere Ursachen für die Probleme maßgeblich sind?

3. Auf welche Punkte sollten ihrer Ansicht nach auslegende Mitteilungen oder Leitlinien eingehen, um die geltenden Vorschriften zu erklären und besser zu erhellen?

4. Wie wirksam sind die bestehenden Rechtsmittel in den Mitgliedstaaten? Stellen Sie zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch innerhalb derselben Unterschiede in der Anwendung von Rechtsmittelverfahren und von Sanktionen fest, die das

---

[21] Norm EN 45503 : 1993, von CEN/CENELEC am 24.1.1996 publiziert.

reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes in diesem Bereich beeinträchtigen können? Wenn ja, sollte etwas dagegen unternommen werden?

5. Wäre ein Schadensersatzanspruch, der über den Umfang des tatsächlich erlittenen Schadens hinausgeht, von Nutzen?

6. Benötigt die Kommission Ihrer Ansicht nach ihren Befugnissen nach der Verordnung Nr. 17/62 im Wettbewerbssektor entsprechende wirksamere als die gegenwärtigen Nachprüfungsbefugnisse, um ihrer Aufgabe - Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - wirksamer und schneller nachkommen zu können?

7. Könnte die Einrichtung einer unabhängigen Kontrollstelle in jedem Mitgliedstaat zur Verbesserung der Auftragsvergabe und zur wirksamen Durchsetzung der Vorschriften beitragen? Sollte die Kommission auf Gemeinschaftsebene Mechanismen der Zusammenarbeit zwischen solchen unabhängigen Stellen schaffen, damit eine gleichmäßige Anwendung der Vergaberegeln und ein gerechterer allgemeiner Zugang zu den öffentlichen Beschaffungen gefördert wird?

8. Teilen Sie die Ansicht, daß das Bescheinigungsverfahren als probates Mittel zur Gewährleistung einer korrekten Vergabepraxis gefördert werden sollte? Sollte das Bescheinigungsverfahren auch auf Auftraggeber außerhalb der besonderen Sektoren ausgedehnt werden? Wenn ja, wie ließe sich dies am besten bewerkstelligen (z.B. auf freiwilliger Basis)?

9. Aus welchen Gründen wurde Ihrer Ansicht nach das in der Rechtsmittelrichtlinie für die besonderen Sektoren vorgesehene Schlichtungsverfahren noch nicht in Anspruch genommen?

4. VERBESSERUNG DES ZUGANGS ZU ÖFFENTLICHEN AUFTRÄGEN, MARKTBEOBACHTUNG, INFORMATION, SCHULUNG, ELEKTRONISCHE AUSSCHREIBUNGEN

Da der rechtliche Rahmen vorliegt, gilt es nun für Auftraggeber und Unternehmen, die gebotenen Möglichkeiten auszuschöpfen und den größtmöglichen Nutzen daraus zu ziehen. Durch Marktbeobachtung sind die notwendigen Informationen zu sammeln, um die wirtschaftlichen Auswirkungen des Regelwerks zu bewerten und den Lieferanten eine Analyse des sie interessierenden Bedarfs öffentlicher Auftraggeber in der gesamten Union zu ermöglichen. Diese Beobachtung ist im übrigen die Voraussetzung dafür, daß die Kommission die Anwendung der Vorschriften durchgehend kontrollieren kann. Information und Schulung sind der Schlüssel zu einer effizienten und wirtschaftlich günstigen Beschaffung. Viele Auftraggeber sind sich wohl nicht genau über ihre gesetzlichen Verpflichtungen im klaren. Unternehmen, insbesondere KMU, haben anscheinend in vielen Fällen keinen Überblick über die vorhandenen Marktchancen. An dieser Stelle müssen die Schulungs- und Informationsangebote ansetzen. Schulungsmaßnahmen fördern die Abkehr von alten Denkgewohnheiten und die Umstellung auf ein Verhalten im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, das auf Transparenz und offene Wahl der Lieferanten sowie auf Handelskriterien abzielt, die höchsten Ansprüchen genügen. Grundvoraussetzung für Effizienz ist Information: Wird ihre Qualität verbessert, so sind Auftraggeber und Lieferanten besser in der Lage, die gebotenen Möglichkeiten zu nutzen. Künftig dürften elektronische Ausschreibungen maßgeblich zur größeren Transparenz der Beschaffungsmärkte und zu einem besseren Zugang zu öffentlichen Aufträgen beitragen.

I. Beobachtung des öffentlichen Auftragswesens

4.1. Die Kontrolle der ordnungsgemäßen Anwendung der Rechtsvorschriften muß durch eine ständige Beobachtung des öffentlichen Auftragswesens ergänzt werden. Erforderlich ist ein umfassendes Verständnis für die wirtschaftlichen Gegebenheiten auf den Beschaffungsmärkten. Das verhältnismäßig homogene Regelwerk der EU gilt für zunehmend heterogene Märkte. Die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge bedarf der Überwachung, da sie erst seit kurzem durch eine Richtlinie der Gemeinschaft geregelt wird. Ziel einer derartigen Beobachtung könnte z.B. der Erhalt regelmäßiger Informationen über die Klassifizierung dieser Aufträge nach den Anhängen IA und IB der Richtlinie 92/50/EWG und über das Verhalten der Auftraggeber in diesem Bereich sein. Zur Überwachung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Vergaberechts der Union ist eine Analyse des Wettbewerbs und der von den Auftraggebern gezahlten Preise erforderlich, aber auch eine gründliche Kenntnis der Größe und Struktur der Nachfrageseite und des Informationsbedarfs der Angebotsseite. Auf dieser Grundlage kann dann untersucht werden, inwieweit die gegenwärtigen Regelungen den Erfordernissen der Auftraggeber und Wirtschaftsteilnehmer entsprechen.

4.2. Die Kommission möchte einen Rahmen für die Feststellung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Vergabevorschriften schaffen und untersucht zur Zeit, wie der Einsatz von Daten aus verschiedenen Quellen (Tenders Electronic Daily - TED, Eurostat) zu diesem Zweck optimiert werden kann, um letztlich Preisindikatoren für typische Waren und Dienstleistungen des öffentlichen Auftragswesens erarbeiten zu können. Wie bereits erwähnt, bieten nur die besten und wettbewerbsstärksten Unternehmen den Auftraggebern die Gewähr eines optimalen Leistungsangebots für die Allgemeinheit.

4.3. Die Kommission bekräftigt ihre Entschlossenheit, entsprechend den im Vertrag verankerten Grundsätzen für die Einhaltung der Richtlinien in der Praxis zu sorgen. Die Überwachung des Wirtschaftsgeschehens sollte auch eine Marktanalyse einzelner Bereiche des Beschaffungswesens in allen Mitgliedstaaten ermöglichen. Auf dieser Grundlage kann die Kommission dann systematisch Problemfelder benennen und gezielter auf die Einhaltung der Vorschriften hinwirken, als wenn sie nur einzelnen Beschwerden nachgeht. Datenbanken (darunter Tenders Electronic Daily) sind wirksame Instrumente zur Sammlung, Analyse und Weitergabe von Informationen und können bei der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften von Nutzen sein. Es wurde auch ein periodisches Kontrollsystem zur Ermittlung solcher Fälle eingerichtet, in denen die vorgeschriebene Auftragsbekanntmachung nicht erfolgt. Jedoch kann die Kommission allein schon wegen des Volumens der öffentlichen Aufträge (aber auch der Zahl und des Spektrums der Auftraggeber) die Überwachung unmöglich allein bewältigen. Insbesondere gilt dies für die Frage, ob die Auftraggeber Bekanntmachungen über alle wichtigen Aufträge veröffentlichen. Die Kommission wäre daher an Vorschlägen zur Verbesserung der Überwachung des öffentlichen Auftragswesens sowohl auf Gemeinschafts- als auch nationaler Ebene interessiert. Außerdem bittet sie um Meinungsäußerungen zu der Frage, ob die Kommission erneut die Funktionsweise der europäischen Beobachtungsstelle überprüfen sollte. Diese Stelle wurde im Rahmen des Beratenden Ausschusses für das öffentliche Auftragswesen eingerichtet, um die Anwendung der Vergabevorschriften durch die öffentlichen Auftraggeber der Mitgliedstaaten zu überwachen, war bisher jedoch noch nicht richtig einsatzfähig. Dabei dürfte sich diese Stelle keineswegs zu einem Büro für technische Hilfe oder zu einer Agentur entwickeln. In diesem Zusammenhang wären auch Verfahren zur gegenseitigen Kontrolle in Betracht zu ziehen.

II. Informationen

4.4. Informationen über die Rechtsvorschriften und über die Beschaffungsmärkte, oder auch über festgestellte Unregelmäßigkeiten oder Fehler, bilden den Schlüssel zu einem ehrlichen, effizienten und wirtschaftlichen öffentlichen Auftragswesen.

(a) Klarstellung des rechtlichen Rahmens

4.5. Transparenz und Weitergabe von Informationen sind für die Unterstützung der Bemühungen um eine verbesserte Vergabepraxis von wesentlicher Bedeutung. Die

Kommission hat bereits eine Reihe von Schritten unternommen, um Qualität und Quantität der Informationen über die in den EU-Bestimmungen verankerten Rechte der Lieferanten und Pflichten der Auftraggeber zu verbessern. Alle Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen liegen zwar in einem Sammelband vor, doch wären die Vorschriften leichter zu verstehen, wenn jede Richtlinie eine kodifizierte Fassung erhielte, die alle in einem bestimmten Sektor für öffentliche Aufträge geltenden Vorschriften zusammenfaßt. Bei öffentlichen Liefer und Bauaufträgen sowie Aufträgen im Versorgungsbereich (Wasser, Energie, Verkehr und Telekommunikation) ist durch die Verabschiedung der Richtlinien 93/36/EWG, 93/37/EWG und 93/38/EWG bereits eine formale Angleichung erfolgt. Möglicherweise kann aber nicht bei jeder Novellierung einer Richtlinie so verfahren werden, so daß eventuell andere Lösungen angestrebt werden müssen.

4.6. Zum besseren Verständnis des Vergaberechts hat die Kommission eine Reihe von Leitfäden (auslegenden Mitteilungen) zugesagt, in denen Fragen zur Anwendung der Richtlinien erläutert und beantwortet werden. Bei den Leitfäden handelt es sich um aktualisierte Fassungen des 1987 erschienenen Leitfadens (zur Bau- und Lieferkoordinierungsrichtlinie) bzw. um entsprechende Texte zur Dienstleistungs- und Sektorenrichtlinie. Die Kommission bekräftigt ihre Absicht, darüber hinaus schriftliche Ratgeber zu den gerichtlichen Nachprüfungsverfahren in den einzelnen Ländern und zu den Rechtsbehelfen der Unternehmen zur Verfügung zu stellen.

(b) Verbreitung von Bekanntmachungen

4.7. Informationsangebote zur Klarstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen sind sehr wichtig. Ebenso bedeutsam ist aber die Verfügbarkeit von Informationen und Daten, mit denen Unternehmer in die Lage versetzt werden, sich um Aufträge zu bewerben. Verläßliche und leicht zugängliche Daten sind für die Nutzung von Marktchancen im Beschaffungswesen unverzichtbar. Heutzutage müssen sich die Unternehmen die für sie interessanten Ausschreibungen aus einer wahren Flut von Bekanntmachungen heraussuchen, von denen jährlich 130 000 im Amtsblatt der EU erscheinen. Die Kommission ist sich darüber im klaren, daß es problematisch ist, eine transparente Verbreitung dieser Menge an Informationen mit Hilfe gedruckter Exemplare des Supplements zum Amtsblatt zu gewährleisten. Auf längere Sicht soll die Bekanntmachung auf papierlose Verfahren umgestellt werden.

4.8. Die Kommission hat bereits eine Erhebung unter Abonnenten des Supplements zum Amtsblatt und der TED-Datenbank durchgeführt, um Möglichkeiten zur Verbesserung des Informationsangebots und seiner Darbietung zu erkunden. Es zeigte sich, daß nur eine kleine Zahl von Abonnenten die gegenwärtige Publikationsweise möglichen Alternativen vorzieht. Die meisten würden die Informationen lieber über das World Wide Web oder über eine CD-ROM abrufen. Denkbar wäre auch ein Teilabonnement für das Supplement, damit die Nutzer nur Informationen zu Aufträgen erhalten, die für sie von besonderem Interesse sind. Auch wenn damit zu rechnen ist, daß derartige Verbesserungen den Zugang der Unternehmen zu öffentlichen Aufträgen erleichtern, dürfen wir es nicht dabei

bewenden lassen, sondern müssen den Informationszugang dem jeweiligen technischen Entwicklungsstand anpassen.

4.9. Gegenwärtig ist die Qualität der Bekanntmachungen von Aufträgen häufig unbefriedigend. Obwohl mehrere Richtlinien eine Aufschlüsselung der Beschaffungen nach Warenbereichen unter Bezugnahme auf Positionen der Güterklassifikation in Verbindung mit den Wirtschaftszweigen (CPA - Classification of Products According to Activities) oder der Zentralen Gütersystematik (CPC - Central Product Classification) vorschreiben, halten sich nur wenige Auftraggeber daran. Dadurch entstehen dem europäischen Steuerzahler erhebliche Kosten. Die Kommission hat ein Gemeinschaftsvokabular für das öffentliche Auftragswesen (CPV) erarbeitet, bei dem es sich um eine Liste von Positionen in Anlehnung an die CPA unter Berücksichtigung der speziellen Erfordernisse des Beschaffungswesens handelt. Das CPV erschien unlängst in einer überarbeiteten Fassung[22] gemeinsam mit einer Empfehlung[23] an die Mitgliedstaaten, die Anwendung dieses Vokabulars durch die zuständigen Stellen zu fördern. Die Orientierung aller Auftraggeber am CPV könnte zu einer größeren Transparenz der europäischen Beschaffungsmärkte und zu erheblichen Einsparungen an Steuermitteln führen, weil dadurch die Veröffentlichung, einschließlich der Übersetzung in alle 11 Sprachen, erleichtert würde. Die Kommission ersucht die interessierten Kreise, sich zu der Frage zu äußern, ob die Anwendung des CPV für verbindlich erklärt werden sollte. Eine Alternative könnte darin bestehen, die Auftraggeber, die bei der Aufschlüsselung der Beschaffungen nicht das CPV und die elektronischen Standardformulare verwenden, mit einer Gebühr zu belasten, die dem bei der Bearbeitung dieser Bekanntmachungen anfallenden Mehraufwand entspricht.

III. Schulung

4.10. Die Überwindung der bisherigen Vergabepraxis erfordert ein Umdenken in dem Sinne, daß die Verantwortlichen nicht länger enge Beziehungen zu Unternehmen im eigenen Land pflegen, sondern ein transparentes und wettbewerbsorientiertes Umfeld schaffen, in dem die Beschaffungsmärkte auch anderen Bietern offenstehen und ein optimales Preis-Leistungs-Verhältnis das oberste Gebot ist. Schulungen zu den Vergabevorschriften und zu bewährten Verfahren sind wohl der beste und kostengünstigste Weg, um ein solches Umdenken herbeizuführen. Maßnahmen dieser Art erscheinen aber manchen Regierungen bisweilen als reiner Luxus und fallen daher in Zeiten knapper Kassen als erste dem Rotstift zum Opfer. Neuartige Methoden wie elektronische Bekanntmachungen und Ausschreibungen führen aber nur dann zu größerer Effizienz und niedrigeren Kosten, wenn die Verantwortlichen damit vertraut sind.

4.11. Es zeichnen sich bereits begrüßenswerte Veränderungen ab. Bei den derzeitigen Diskussionen zur Erhöhung der Wettbewerbskraft Europas wird zunehmend auf die

---

22 ABl. S 169 vom 3.9.96
23 ABl. L 222 vom 3.9.96

Bedeutung des ständigen Lernens und der Umsetzung neuer Kenntnisse verwiesen. Auf das Auftragswesen bezogen, bedeutet dies noch größere Bemühungen um eine systematische und sorgfältige Schulung der Verantwortlichen, um ihnen das nötige Rüstzeug für eine effiziente Auftragsvergabe in die Hand zu geben.

4.12. Trotz dringenden Handlungsbedarfs ist nicht zu erwarten, daß die ausgefahrenenen Gleise von heute auf morgen verlassen werden. Die optimale Gestaltung des Auftragswesens setzt wirkliche Klarheit darüber voraus, was unter wirtschaftlicher Beschaffung überhaupt zu verstehen ist. Nach Auffassung der Kommission müssen jetzt Schritte eingeleitet werden, um die Vermittlung neuer und ständig zu aktualisierender Kenntnisse an die Verantwortlichen für die Auftragsvergabe zu fördern und ihnen zu helfen, ihre neue Rolle verstehen. Ein echter Wandel erfordert aber ein Programm, das Schulungsmaßnahmen in der gesamten Gemeinschaft zum Inhalt hat, den Schwerpunkt auf empfehlenswerte Vergabepraktiken legt und längerfristig angelegt ist. Die Anwendung der Informationstechnologie im Beschaffungswesen und der Informationsaustausch über bewährte Methoden könnten dabei berücksichtigt werden. An der Ausarbeitung eines solchen Programms wären viele Akteure beteiligt: Kommission, Mitgliedstaaten, einschlägige nationale Einrichtungen, Unternehmen, Hochschulen und andere Interessenten.

IV. Elektronische Ausschreibungen

4.13. Das öffentliche Auftragswesen, wie es sich heute darstellt, beruht auf herkömmlichen Verwaltungspraktiken und Kommunikationsformen. Bekanntmachung, Verbreitung und Ausschreibung erfolgen hauptsächlich in schriftlicher Form. Im Zeitalter der Computer und der Telekommunikation ist dies aber nicht mehr erforderlich. Es ist an der Zeit, die Vergaberegelungen den künftigen Erfordernissen anzupassen und die Möglichkeiten auszuschöpfen, die sich aus den Fortschritten der Informationstechnologie ergeben. Kurzfristig können die neuen Informationstechnologien dazu dienen, die Bekanntmachung öffentlicher Aufträge und die Weitergabe von Informationen an die Interessenten auf elektronische Medien umzustellen. Längerfristig wird der Einsatz von Computersystemen und Telekommunikationsnetzen die Auftragsvergabe revolutionieren. Es könnte sich ein "elektronischer Markt" herausbilden, bei dem die Unternehmen ihre Erzeugnisse und Preise in elektronischen Katalogen auflisten, so daß die Auftraggeber die Preise und Konditionen vergleichen und schließlich dem für sie wirtschaftlich günstigsten Angebot auf elektronischem Wege den Zuschlag erteilen könnten. Davon werden alle profitieren, denn ein elektronisches Auftragswesen ist transparenter, anbieterfreundlicher und wesentlich effizienter als alle derzeit verwendeten Systeme auf Papierbasis.

4.14. Die Europäische Union kann es sich nicht leisten, in diesem Bereich der Entwicklung hinterherzuhinken. In den Empfehlungen, die im Bericht der Bangemann-

Gruppe[24] an den Europäischen Rat enthalten sind, wird das öffentliche Auftragswesen als einer der Schwerpunktbereiche für die Anwendung der Informationstechnologie im staatlichen Sektor genannt - in den nächsten zwei bis drei Jahren sollen dem Bericht zufolge mindestens 10 % aller Auftraggeber zu elektronischen Ausschreibungsverfahren übergehen. Da seitdem bereits zwei Jahre ins Land gegangen sind, dürften erhebliche Anstrengungen in allen Bereichen vonnöten sein, um dieses Ziel zu erreichen. Auf dem 1995 durchgeführten G-7-Gipfeltreffen zur Informationsgesellschaft riefen die Teilnehmer den privaten Sektor auf, Initiativen zu ergreifen, und verpflichteten sich zur Förderung der privatwirtschaftlichen Entwicklung von Informationsnetzen und neuer informationsbezogener Dienstleistungen.

a) Gegenwärtiger Stand

4.15. Die Veröffentlichung und Verbreitung von Auftragsbekanntmachungen ist der geeignete Ansatzpunkt für die Anwendung der Informationstechnologie im öffentlichen Auftragswesen. Nach den Bestimmungen der Richtlinien sind die Auftraggeber verpflichtet, Bekanntmachungen über ihre Aufträge im Supplement zum Amtsblatt der EU zu veröffentlichen. Das Amtsblatt (Reihe S) umfaßt bereits jetzt täglich 300 Seiten und dürfte im nächsten Jahr noch an Umfang zunehmen. Daher verwundert es kaum, daß Unternehmen Angaben zu öffentlichen Aufträgen nur mit Mühe herausfiltern können. Das System muß daher unbedingt effizienter gestaltet werden, um seine praktische Handhabung zu erleichtern.

4.16. Es wurden bereits spürbare Fortschritte erzielt. Die seit einem Jahrzehnt bestehende Datenbank TED wurde unlängst durch die Entwicklung benutzerfreundlicherer Software, die Anwendung des Gemeinschaftsvokabulars für das öffentliche Auftragswesen (CPV) und den Zugang zum Internet auf den neuesten Stand gebracht. Weitere Verbesserungen werden zur Zeit geprüft.[25]

b) Elektronische Bekanntmachung

4.17. Die heutige Technologie bietet ungeahnte Möglichkeiten zur Verbesserung der Transparenz, Senkung des Aufwands und Verkürzung der Fristen. Die Kommission hat daher ein anspruchsvolles Programm unter der Bezeichnung SIMAP (Système d'Information pour les Marchés Publics, Informationssystem für öffentliche Aufträge) aus der Taufe gehoben, das auf der Erfahrung von TED aufbaut. SIMAP umfaßt eine Vielzahl unterschiedlicher Projekte. Das Nahziel besteht darin, die Kapazität des derzeitigen Publikationssystems zu erhöhen, damit es die wachsende Zahl der zu veröffentlichenden

---

[24] Europa und die globale Informationsgesellschaft, Empfehlungen für den Europäischen Rat, Brüssel, 26.05.94, dem Europäischen Rat von Korfu vorgelegt.

[25] Siehe auch Pkt. 4.7 bis *4.9.*

Bekanntmachungen bewältigen kann. Durch SIMAP wird es letztendlich möglich sein, das Informationsangebot zum Vergabegeschehen zu verbessern und schneller zugänglich zu machen, was (angesichts des raschen zahlenmäßigen Anstiegs der veröffentlichten Aufträge) dringlich geboten erscheint und für die größere Transparenz unserer öffentlichen Beschaffungsmärkte unabdingbar ist. SIMAP eröffnet Möglichkeiten zur verbesserten Überwachung, zur Marktanalyse und zum Austausch einer Vielzahl weiterer nützlicher Informationen, die den Unternehmen die Erkundung von Absatzmöglichkeiten erleichtert.

4.18. Im Rahmen von SIMAP wurde bereits eine Reihe von Modellvorhaben initiiert, an denen eine begrenzte Zahl von Auftraggebern und Informationsanbietern beteiligt ist. Dabei geht es um die elektronische Übermittlung von Auftragsbekanntmachungen durch Auftraggeber an das Amtsblatt und TED und um die Erleichterung des Online-Zugangs von Unternehmen zu den entsprechenden Informationen. Wenn sich diese Modellvorhaben als erfolgreich erweisen (die ersten Ergebnisse sind ermutigend), könnten sie eines Tages zu einem voll funktionsfähigen System der elektronischen Bekanntmachung und Verbreitung von Informationen ausgebaut werden, das allen Interessenten in der Union offensteht (Einsatz eines EU-weiten elektronischen Mail-Box-Systems zum öffentlichen Auftragswesen).

4.19. Bei einem solchen System könnten die Auftraggeber ihre Bekanntmachungen nicht in schriftlicher Form, sondern auf elektronischem Wege übermitteln. Entscheidend ist dabei, wie diese Umstellung zu bewerkstelligen ist. Durch die letzten Änderungen der Rechtstexte wird bereits die elektronische Übertragung von Bekanntmachungen ermöglicht. Während einer mehrjährigen Übergangszeit werden beide Varianten nebeneinander bestehen. Wir werden zu entscheiden haben, ob die Umstellung auf freiwilliger Grundlage erreicht werden kann, ob dazu eine gesetzliche Verpflichtung der Auftraggeber erforderlich ist und ob die Verpflichtung zunächst nur für den zentralstaatlichen Bereich und die besonderen Sektoren gelten sollte, bevor sie weiter ausgedehnt wird. Durch die elektronische Übermittlung der Bekanntmachungen könnten auch die für die Verbreitung der Informationen notwendigen Fristen und auf längere Sicht die Fristen für die Einreichung der Angebote verkürzt werden. Die Kommission erbittet Stellungnahmen zu dieser Frage.

c) Elektronische Verbreitung

4.20. Aufgrund der ständigen Zunahme der zu veröffentlichenden Bekanntmachungen und der verbesserten technischen Möglichkeiten zur elektronischen Übertragung zeichnet sich bereits ab, daß die gedruckte Fassung des Supplements zum Amtsblatt früher oder später von der elektronischen Fassung abgelöst wird. Die Erhebung unter den Abonnenten hat bestätigt, daß die meisten Interessenten die Informationen lieber aus dem World Wide Web abrufen würden; viele von ihnen wären auch an einer CD-ROM interessiert. Eine CD-ROM ist bereits geplant, und weitere Verbesserungen der TED-Datenbank, wie der Ausbau des Zugangs zum Internet, werden zweifellos auf zunehmendes Interesse stoßen.

4.21. Derzeit hat das Supplement zum Amtsblatt etwa 13 000 Abonnenten. Dies macht nur einen kleinen Teil der in Frage kommenden Lieferanten aus. Die elektronische oder Online-Fassung muß so gestaltet werden, daß sie für zusätzliche Abonnenten interessant wird und bei den bereits vorhandenen Abonnenten die gedruckte Ausgabe ablöst, die immer schwieriger zu handhaben ist.

4.22. Sobald die neuen Systeme voll einsatzfähig und von den Abonnenten akzeptiert sind, könnte die Verpflichtung zur Veröffentlichung im Amtsblatt/Reihe S dahingehend modifiziert werden, daß diese auch auf elektronischem Wege erfolgen kann. Bei sinkender Nachfrage wäre die gedruckte Fassung dann einzustellen.

4.23. Aufgrund der Ergebnisse der Erhebung erwägt die Kommission, gedruckte Kurzfassungen der Bekanntmachungen in einem Amtsblatt/Reihe S wesentlich geringeren Umfangs zu veröffentlichen und die vollständigen Informationen nur in Datenbanken bereitzustellen, die über CD-ROM oder das Internet zugänglich sind. Sie prüft auch Varianten, bei denen nur die in Datenbanken gespeicherte Fassung hergestellt wird oder die Informationsverbreitung auf Lizenzbasis ausschließlich über Dritte erfolgt.

4.24. Die Kommission fordert Mitgliedstaaten, Auftraggeber und Unternehmen auf, sich zu den hier dargestellten Lösungswegen zu äußern.

d) Vollelektronisches Ausschreibungssystem

4.25. Die technischen Möglichkeiten sind aber nicht auf die verhältnismäßig einfache elektronische Übermittlung und Verbreitung der Bekanntmachungen beschränkt. Längerfristig betrachtet liegt die Zukunft des Beschaffungswesens zweifellos in einem vollelektronischen Ausschreibungssystem. Dies könnte bedeuten, daß die Elektronik nicht nur zur Einhaltung der in den Richtlinien festgelegten Vorschriften (beispielsweise der Veröffentlichungspflicht) eingesetzt wird, sondern in jeden Bereich des öffentlichen Auftragswesens Einzug hält. Ein vollelektronisches Ausschreibungssystem könnte die Übermittlung der Auftragsunterlagen und der Angebote sowie den gesamten Informationsaustausch während der Laufzeit eines Vertrages (inkl. Rechnungen und Zahlungsvorgänge) umfassen. Im Gegensatz zur Veröffentlichung der Bekanntmachungen würden diese Anwendungsmöglichkeiten aber nicht in den direkten Zuständigkeitsbereich der Kommission fallen; vielmehr müßten Auftraggeber und Wirtschaftsteilnehmer darüber nach eigenem wirtschaftlichen Ermessen entscheiden. Die Kommission wird aber von diesen Entwicklungen unmittelbar berührt, da sie sich natürlich spürbar auf den rechtlichen Rahmen der EU für das öffentliche Auftragswesen auswirken und zudem die reale Gefahr besteht, daß durch nicht aufeinander abgestimmte einzelstaatliche Systeme neue gravierende Hemmnisse für Binnen- und Außenhandel aufgebaut werden.

4.26. Unser Regelwerk muß dieser Entwicklung Rechnung tragen und den Erfordernissen der sich verändernden Rahmenbedingungen für das öffentliche Auftragswesen entsprechen.

In den einschlägigen Richtlinien finden sich keine speziellen Bestimmungen zum Einsatz der Informationstechnologie. Wo immer dies möglich ist, werden die bestehenden Vorschriften so ausgelegt, daß eine Anpassung an die neuen Entwicklungen erfolgen kann. Auch wenn die Kommission davon ausgeht, daß keine Veränderung des rechtlichen Rahmens für das öffentliche Auftragswesen vorgeschlagen wird, können doch Neuerungen technischer Art, die nicht an den wesentlichen Grundsätzen des Regelwerks rütteln, konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung der Rechtsvorschriften erforderlich machen. Zu diesen Bereichen zählt die elektronische Auftragsvergabe.

e) Erfahrungen außerhalb der Union[26]

4.27. Niemand vermag genau zu sagen, wie sich der Einsatz der Informationstechnologie zur Vergabe öffentlicher Auftrage in den nächsten Jahren entwickeln wird, doch liegen einige wichtige Anhaltspunkte vor. Die Regierung der Vereinigten Staaten hat die Information über Auftragsvorhaben einem Dutzend privater Unternehmen auf Lizenzbasis übertragen. Diese bieten über sogenannte Mehrwertnetze (VAN) hochwertige Informationen über Absatzchancen auf den Beschaffungsmärkten der USA und des Auslands an. Auch in Kanada wurde der privatwirtschaftliche Sektor auf ähnliche Weise einbezogen. Aufgrund des kommerziellen Werts der Auftragsdaten ist der private Sektor möglicherweise an ihrer Verbreitung in Europa interessiert, selbst wenn die Vielsprachigkeit in der Union diese Entwicklung hemmen könnte. Die Kommission würde Interessensbekundungen von Wirtschaftsteilnehmern aus dem privaten Sektor begrüßen. Dabei ist zu prüfen, wie die Verfügbarkeit der Informationen über potentielle Warenlieferanten und Dienstleistungserbringer zu verbessern ist und wie die Wirtschaft veranlaßt werden kann, die Infrastruktur für die elektronische Abwicklung der Geschäfte mit den Auftraggebern zu schaffen. Dies erfordert weitergehende Überlegungen aller Beteiligten, insbesondere im Hinblick auf Möglichkeiten der Zusammenarbeit zur Entwicklung des notwendigen Instrumentariums und Leistungsangebots.

4.28. Die elektronische Auftragsvergabe ist ein weltweites Phänomen. Unsere wichtigsten Handelspartner haben durchweg anspruchsvolle Programme zur Entwicklung des integrierten elektronischen Zugangs zu den Vergabeinformationen und zum Ausbau elektronischer Ausschreibungen für ihre Beschaffungen in Angriff genommen. Wie bei vielen neuen und spannenden Entwicklungen sind damit Chancen und Gefahren verbunden. Ein Pluspunkt ist zweifellos die breitere Verfügbarkeit der Vergabeinformationen, die mit Hilfe modernster Softwareprogramme von jedem Unternehmen - wo immer es sich befindet - per Knopfdruck abgerufen werden können. Gefahren ergeben sich daraus, daß die Regierungen möglicherweise nicht den innenpolitischen Zwängen und einzelstaatlichen Interessen standzuhalten vermögen. Die Folge wären dann technisch inkompatible Systeme, durch die die Kommunikation erschwert wird und die Vorzüge elektronischer Ausschreibungen nicht zum Tragen kommen. Mit Unterstützung der Kommission hat das

[26] Siehe auch Kapitel 6.

Government Procurement Committee der Welthandelsorganisation (WTO), das für Fragen des Beschaffungsübereinkommens (GPA) zuständig ist, bereits eine Diskussion über die Anwendung der Informationstechnologien im Bereich des öffentlichen Auftragswesens eingeleitet. Von der Industrie gibt es Anregungen, die Möglichkeiten der Errichtung eines elektronischen Beschaffungssystems zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten zu prüfen. Ziel der Diskussion im Rahmen des Government Procurement Committee der Welthandelsorganisation ist auch eine Verständigung über die Einrichtung kompatibler Systeme in allen Unterzeichnerstaaten des GPA - die wesentlichen Fragen, d.h. die Einführung weltweit geltender Normen und technischer Verfahren, stehen also auf der Tagesordnung.

f) Fazit

4.29. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen zu diesem Grünbuch wird die Kommission ein Strategiepapier zur elektronischen Auftragsvergabe veröffentlichen, das insbesondere den Überlegungen zum elektronischen Handel und zur Informationsgesellschaft Rechnung tragen wird. Ziel ist es, mit Hilfe der Mitgliedstaaten einen Aktionsplan zu erarbeiten, der die Modalitäten präzisiert, gemäß derer die elektronischen Verfahren in den nächsten fünf Jahren entwickelt werdenn können.

V. Fragen

1. Wird genug zur Überwachung der Einhaltung der Vergabevorschriften als Möglichkeit zur Vermeidung von Problemen oder zur Aufdeckung möglicher Verstöße getan? Gibt es Vorschläge zur Verbesserung der Überwachungssysteme in der Gemeinschaft und in den Mitgliedstaaten? Glauben Sie, daß eine länderübergreifende Überwachung von Nutzen wäre, beispielsweise mit Hilfe einer europäischen Beobachtungsstelle, die registriert, inwiefern die Rechtsvorschriften im öffentlichen Auftragswesen eingehalten werden?

2. Anreize zur Förderung effizienter Überwachungsverfahren sind von wesentlicher Bedeutung. Welches sind die Maßnahmen (gegenseitige Kontrollen, Veröffentlichung der Ergebnisse, Vergabe von Preisen), die auf nationaler Ebene zur Anwendung kommen könnten?

3. Sind Sie mit den Informationen, die von der Kommission oder den Mitgliedstaaten zu Fragen des öffentlichen Auftragswesens gegeben werden, zufrieden? Wäre ein regelmäßig erscheinendes Informationsbulletin, das über Entwicklungen im öffentlichen Auftragswesen berichtet und den Meinungs- und Erfahrungsaustausch auf europäischer Ebene fördert, von Nutzen?

4. Welche sonstigen Informationsquellen stehen zur Verfügung? Welche statistischen Informationen könnten dem Bedürfnis nach Information und Transparenz dienen?

5. Im Rahmen der Regeln über den Schutz der finanziellen Interessen bestehen bereits Bestimmungen, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, der Kommission regelmäßig Betrugsfälle oder sonstige Unregelmäßigkeiten mitzuteilen. Diese Verpflichtungen gelten schon für alle aus Gemeinschaftsmitteln finanzierte Aufträge. Könnte dieses Informationssystem auf alle öffentlichen Aufträge ausgedehnt werden?

6. Gibt es in Ihrem Mitgliedstaat Schulungsinitiativen (bitte Einzelheiten angeben)? Finden Schulungsmaßnahmen zur Anwendung der Informationstechnologien im Bereich des öffentlichen Auftragswesens genügend Beachtung?

7. Wird ein EU-weites Programm zur Förderung von Schulungsmaßnahmen und zur Verbreitung nachahmenswerter Vergabepraktiken benötigt? Wie sollte es aussehen, und wie lange sollte es dauern? Wie können sich die Mitgliedstaaten, das Auftragswesen, die Hochschulen und die Wirtschaft maßgeblich an einem solchen Programm beteiligen?

8. Welche Verbesserungen am Supplement zum Amtsblatt und an der Datenbank "Tenders Electronic Daily" sind erforderlich?

9. Läßt sich die Auftragsvergabe durch den Einsatz der Elektronik für Bekanntmachungen und Ausschreibungen effizienter und anbieterfreundlicher gestalten? Trägt dies zur Öffnung der Beschaffungsmärkte bei?

10. Wie läßt sich am besten erreichen, daß die Auftraggeber ihre Bekanntmachungen verstärkt auf elektronischem Wege verbreiten (freiwillig oder durch gesetzliche Vorschriften)? Durch welche Anreize kann man diese Form der Verbreitung fördern?

11. Welche Elemente halten Sie für wesentlich, damit auch die sonstigen Möglichkeiten für elektronische Ausschreibungen genutzt werden können? Welche Rolle sollten dabei Kommission, Mitgliedstaaten, Auftraggeber, Unternehmen und Softwarehersteller spielen?

12. Ist der privatwirtschaftliche Sektor daran interessiert, in der Union Informationsdienste zur Auftragsvergabe anzubieten?

13. Sollten Diskussionen mit unseren wichtigsten Handelspartnern zur Verständigung über die technische Kompatibilität der elektronischen Ausschreibungssysteme eine hohe Priorität eingeräumt werden?

5. DAS ÖFFENTLICHE AUFTRAGSWESEN UND DIE ANDEREN POLITIKFELDER DER GEMEINSCHAFT

Von der Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens gehen positive Wirkungen aus. So ermöglicht z.B. ein transparenterer Marktzugang den KMU die Erschließung neuer Absatzmärkte. Die KMU stoßen aber immer noch auf gewisse Schwierigkeiten, wenn sie sich wirksam an öffentlichen Aufträgen beteiligen wollen. Die Kommission beschreibt hier Maßnahmen, die diese Situation verbessern könnten.

Im Bereich der Normung denkt die Kommission an stärkere Bemühungen in Verbindung mit den Unternehmen, damit die Normungsgremien europäische Normen erlassen, die in den Auftragsunterlagen zu verwenden sind und eine tatsächliche Öffnung der Beschaffungsmärkte bewirken.

Die Bereitstellung des zur Verwirklichung der transeuropäischen Netze notwendigen enormen Kapitalbedarfs wird durch die in den Richtlinien vorgesehenen Vergabeverfahren, die den Kapitalgebern eine annehmbare Rendite gewährleisten, gefördert. Die Kommission ist bereit, den Rechtsrahmen zu präzisieren, falls dies notwendig sein sollte, um die Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor in diesem Bereich zu gewährleisten.

Die ordnungsgemäße Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften trägt auch zum optimalen Einsatz der Gemeinschaftsmittel aus den Struktur- und Regionalfonds bei. In diesem Zusammenhang schlägt die Kommission eine Reihe von Maßnahmen vor, die bei der Vergabe von aus diesen Fonds mitfinanzierten Aufträgen zu einer besseren Befolgung der Vorschriften beitragen könnten. Das Grünbuch beschreibt die Situation der vor den Gemeinschaftsorganen oder von Drittländern, die Gemeinschaftsmittel erhalten, vergebenen Aufträge.

Das Regelwerk über öffentliche Aufträge kann zur Verwirklichung sozial- und umweltpolitischer Ziele beitragen. Die in diesem Bereich von den Richtlinien gebotenen Möglichkeiten werden im vorliegenden Kapitel beschrieben. Im Anschluß an die durch das Grünbuch angeregte Diskussion wird die Kommission prüfen, wie die sozial- und umweltpolitischen Aspekte bei der Anwendung des Regelwerks mehr berücksichtigt werden sollten.

Die Kommission wird jede Inititative begrüßen, die auf eine Stärkung des Wettbewerbs auf den Beschaffungsmärkten im Verteidigungssektor abzielt, um in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine europäische Identität herzustellen und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit unserer Industrie zu verbessern.

I. KMU

5.1. Die meisten unserer großen Unternehmen haben inzwischen umfangreiche Erfahrungen mit öffentlichen Aufträgen im Ausland gesammelt. Sie verfügen in der Regel über alle Voraussetzungen, um Informationen über sie interessierende Ausschreibungen zu erlangen und sich daran zu beteiligen. Häufig reichen sie Angebote über ihre Tochtergesellschaften oder über Konsortien ein, deren Führung demselben Mitgliedstaat angehört wir die Beschaffungsstelle. Der Direktzuschlag eines Auftrags in einem anderen Mitgliedstaat ist nach wie vor selten. Dieselbe Feststellung gilt auch für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die wegen ihrer Größe noch mehr Schwierigkeiten haben. Selbst wenn sich bei einer 1994 von den Euro-Info-Zentren durchgeführten Erhebung[27] herausgestellt hat, daß manche Unternehmen Aufträge in anderen Mitgliedstaaten erhalten haben, so sind dies Einzelfälle, die keine Verallgemeinerung zulassen.

5.2. Dennoch wäre eine verstärkte Beteiligung der KMU an öffentlichen Aufträgen angesichts ihrer Bedeutung in der europäischen Wirtschaft notwendig, zumal auf diese Unternehmen mehr als 65 % des durch den privaten Sektor in der Union erwirtschafteten Umsatzes entfallen. Ihre Teilnahme würde zur Herausbildung eines Kerns von KMU führen, die in der Lage wären, die Möglichkeiten des liberalisierten öffentlichen Auftragswesens nicht nur innerhalb der Europäischen Union, sondern auch in den Unterzeichnerstaaten des GATT-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (siehe Kapitel 6) zu nutzen. Zugleich würden damit die KMU auf lange Sicht einen größeren Beitrag zum Wachstum, zur Wettbewerbsfähigkeit und zur Beschäftigung leisten können. Die grundlegenden Ziele eines Binnenmarktes für das öffentliche Auftragswesen (größere Auswahl an preisgünstigen Bietern für die Auftraggeber und höhere Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft) lassen sich nur erreichen, wenn auch die KMU echten Zugang zu den europäischen Märkten erhalten.

5.3. Anhand der Arbeiten, die aufgrund verschiedener Mitteilungen bzw. Entschließungen über die KMU und den Binnenmarkt[28] unternommen wurden, konnte eine

---

[27] Untersucht wurden die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Wirtschaft anhand von über 140 kleinen und mittleren Unternehmen in 12 Mitgliedstaaten. Siehe Pressemitteilung der Kommission IP (95) 364 vom 10.04.1995.

[28] Siehe beispielsweise die Mitteilungen der Kommission KOM(90)166 vom 7. Mai 1990, "Förderung der Teilnahme der kleinen und mittelständischen Unternehmen am öffentlichen Auftragswesen innerhalb der Gemeinschaft"; SEK(92)722 vom 1. Juni 1992, "Die Teilnahme der kleinen und mittelständischen Unternehmen am öffentlichen Auftragswesen innerhalb der Gemeinschaft"; SEK(92)1052 vom 3. Juni 1992, "Mitteilung der Kommission an den Rat betreffend Maßnahmen zugunsten der Branchen, die in wirtschaftlich strukturell benachteiligten Regionen der Gemeinschaft für die Versorgungsbereiche tätig sind"; SEK(92)2214 endg. vom 18. November 1992, "Zur Frage der Zahlungsfristen im Handelsverkehr"; KOM(93)632 vom 22. Dezember 1993, "Die optimale Gestaltung des Binnenmarktes: strategisches Programm"; KOM(94)207 vom 3. Juni 1994, "Integriertes Programm für die KMU und das Handwerk"; die Entschließungen des Rates vom 22.11.93, ABl. Nr. C 326/01, "über die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen,

ganze Reihe von Hemmnissen festgestellt werden, die sich für die KMU nicht nur im Laufe des Vergabeverfahrens, sondern auch davor und danach ergeben.

5.4. So haben die KMU bereits in der Phase der Planung ihrer betrieblichen Tätigkeit Schwierigkeiten, sich organisatorisch auf eine wirkungsvolle Beteiligung an den sie interessierenden Aufträgen einzustellen. Zurückzuführen ist dies auf eine unzureichende Anpassung ihrer Tätigkeit an die Markterfordernisse, das Fehlen praktischer Hinweise über Aufträge in ihrem Sektor, den Mangel an ausgebildetem Personal und notwendiger technischer Hilfe für die Beherrschung der Qualifikationsverfahren - vor allem in den besonderen Sektoren - und bei der Angebotserstellung auf Probleme bei der Einhaltung von Anforderungen hinsichtlich der Qualitätsbescheinigung oder auch darauf, daß oftmals eine allzu große Diskrepanz zwischen der Größe dieser Unternehmen und dem Umfang der unter die Richtlininien fallenden Aufträge besteht, für die auf Gemeinschaftsebene zum Wettbewerb aufgerufen wird. Hinzu kommt die Schwierigkeit, wirksame und vorteilhafte Formen der KMU-Partnerschaft zu schaffen.

5.5. Auch in der Phase der Auftragsvergabe sehen sich die KMU einer ganzen Reihe von Problemen gegenüber. So ist es für sie schwierig, rasch Zugang zu den für die Vorbereitung der Angebote notwendigen Informationen zu erhalten, insbesondere aber die Bekanntmachungen potentiell interessanter Aufträge, den Auftragsgegenstand, die anzuwendenden Regelungen (einschließlich der im Lande geltenden) und die einzuhaltenden Normen sowie technischen Spezifikationen herauszufinden und richtig einzuordnen. Aus einer neueren Untersuchung[29] geht insbesondere hervor, daß die verspätete Zusendung der Auftragsunterlagen durch die Auftraggeber ein echtes Hemmnis für die Beteiligung der KMU darstellt, weil sie in zahlreichen Fällen (über 50 % der untersuchten Fälle) zur Folge hat, daß ein fundiertes Angebot innerhalb der vorgegebenen Fristen nicht abgegeben werden kann. Auch die Kosten für die Angebotseinreichung sowie das Bemühen um finanzielle Sicherheiten zu günstigen Sätzen stellen für die mittelständischen Unternehmen nicht zu unterschätzende Hemmnisse dar.

5.6. Selbst in der Phase der Auftragsausführung ergeben sich für die KMU besondere Schwierigkeiten, so bei der Erfüllung der Anforderungen hinsichtlich der

---

insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen sowie des Handwerks, und die Förderung der Beschäftigung", und vom 22. April 1996, ABl. Nr. C 130/01, "über die Koordinierung der Gemeinschaftsmaßnahmen für die kleinen und mittleren Unternehmen und das Handwerk"; die Entschließung des Parlaments vom 21. April 1993, ABl. Nr. C 150/71, zu den Mitteilungen der Kommission "Der Weg zu einem europäischen Markt für das Zulieferwesen" und "Die Teilnahme der kleinen und mittelständischen Unternehmen am öffentlichen Auftragswesen innerhalb der Gemeinschaft".

[29] Euro-Info-Zentrum Aarhus, "Analysis of irregularities occuring in tender notices published in the Official Journal of the European Communities 1990-1993"; die Untersuchung wurde der Kommission 1996 vorgelegt.

Sicherheitsleistungen für einwandfreie Ausführung, zu der sie sich bei Vertragsabschluß verpflichtet haben, bei der unverzüglichen Begleichung ihrer Geldforderungen für von ihnen erbrachte Leistungen bzw. Lieferungen, bei der Beilegung etwaiger Streitigkeiten durch schnelle und kostengünstige Verfahren und bei der Erwirkung eines angemessenen Schutzes als Zulieferer.

5.7. Angesichts dieser Probleme wurden bereits Schritte auf Gemeinschaftsebene eingeleitet. Zum Thema "Information" haben einige von der Gemeinschaft finanzierte Netze (darunter eine Kerngruppe von Euro-Info Zentren, die sich auf öffentliche Aufträge spezialisieren) in Zusammenarbeit mit privaten Beratungsfirmen Informations- und Marktpflegedienste entwickelt. Neben einer Reihe lokaler, branchenbezogener oder nationaler Leistungen bieten diese Netze auch in gewissem Umfang Informationen zu Auftragsvorhaben unterhalb der in den Richtlinien festgelegten Schwellenwerte sowie zusätzliche Angaben über die Beschaffungspläne bestimmter Auftraggeber an. Zudem ist es für KMU, die Zugang zum Amtsblatt haben, durch die neuartige Gestaltung der dort täglich veröffentlichten Bekanntmachungen leichter geworden, sich ausreichende Informationen über Teilnahmemöglichkeiten an Aufträgen - insbesondere in anderen Mitgliedstaaten - zu beschaffen.

5.8. Die Kommission hat auch eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um den KMU in benachteiligten Regionen durch Informationen und technische Hilfe den Einstieg in die europäischen Beschaffungsmärkte zu ermöglichen. Dazu zählen PRISMA[30] (Vorbereitung der regionalen Industrie auf den Binnenmarkt) bis 1994 und die neuen Initiativen KMU[31] und INTERREG II[32], die auch die Förderung von Partnerschaften zwischen KMU verschiedener Mitgliedstaaten und spezielle Schulungsmaßnahmen beinhalten.

5.9. Die Kommission ist der Meinung, daß noch weitere Initiativen ergriffen werden müssen. Kommentare zu den im folgenden dargelegten Aktionsmöglichkeiten würde sie begrüßen.

5.10. Der allgemeinen Information könnte ein Leitfaden für die KMU dienen, mit Hinweisen zur Vorbereitung der Teilnahme an öffentlichen Aufträgen, zur Ausarbeitung von Unterlagen und zur Auslegung bestimmter Aspekte der Richtlinien, die die KMU besonders angehen, wie Unterteilung von Aufträgen in Lose, nichtverbindliche Bekanntmachungen und Fristen für die Verbreitung der Auftragsunterlagen.

5.11. Was die Unterrichtung über spezifische Aufträge betrifft, so könnte man die Anpassung der TED-Datenbank an die besonderen Erfordernisse der KMU ins Auge

---

30 PRISMA (91/C 33/05), ABl. Nr. C 33/9 vom 8.2.91.

31 KMU-Initiative (94/c 180/13), ABl. Nr. C 180/10 vom 1.7.94.

32 INTERREG II (94/C 180/13), ABl. Nr. C 180/60 vom 1.7.94.

fassen. Es wäre auch denkbar, die zunehmende Popularität des Internet und des World Wide Web zu nutzen und die Informationen einem wesentlich größeren Kreis zugänglich zu machen. Eine derartige Entwicklung dürfte kaum auf technische Hindernisse stoßen, doch ist möglicherweise für den Erfolg solcher Initiativen eine Abstimmung auf europäischer Ebene notwendig. Es könnte sich darüber hinaus als zweckmäßig erweisen, von den öffentlichen Auftraggebern größere Transparenz zu verlangen und zu diesem Zweck nach Möglichkeit die Verwendung des Gemeinschaftsvokabulars für das öffentliche Auftragswesen (CPV) und von Standard-Formblättern für die Ausschreibungsunterlagen zu fördern, wodurch der Austausch elektronisch gespeicherter Daten erleichtert würde.[33]

5.12. Bei der Vorbereitung der Vergabeverfahren würden die Öffnung und die Vereinfachung der Vergabepraxis durch Schulung der Mitarbeiter im öffentlichen Beschaffungswesen sowie durch den Austausch von Bediensteten und Informationsaustausch über bewährte Praktiken bessere Voraussetzungen für die Beteiligung von KMU schaffen.

5.13. Ausgehend von der Unternehmensgröße wäre eine wirksame Beteiligung der KMU an einem in zunehmendem Maße globalen Markt wenig problematisch, wenn sich Kooperationsformen zwischen diesen Unternehmen herausbildeten. Daher sollte sinnvollerweise der Frage nachgegangen werden, ob die Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung (EWIV) ein bewährtes Mittel darstellt, um die Zusammenarbeit der KMU vor allem im grenzüberschreitenden öffentlichen Beschaffungswesen zu fördern.

5.14. Ein bedeutender Gesichtspunkt für die in den Richtlinien nicht unmittelbar behandelten KMU ist das Zulieferwesen. Es sei darauf hingewiesen, daß die Kommission aufgefordert ist, "in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten auch in Zukunft ganz allgemein zur Anregung, Initiative und Koordinierung von Maßnahmen zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für das Zulieferwesen beizutragen"[34]. Aus dieser Warte könnten Aktionen in die Wege geleitet werden: z.B. könnten das Netz der gegenwärtig bestehenden Datenbanken, die Informationen über das Zulieferwesen erhalten, verbessert und die Erarbeitung verbindlicher Kodizes bewährter Praktiken sowie standardisierter Vertragsklauseln gefördert werden. Um das wirtschaftliche Ausmaß des Phänomens der Subunternehmer in Europa erfassen zu können, sind in 10 Mitgliedstaaten Pilotuntersuchungen durchgeführt worden, die alle auf der Grundlage einer gemeinsamen von Eurostat ausgearbeiteten Untersuchungsmethode beruhen. Diese Untersuchungen wurden bei Subunternehmen oder deren Auftraggebern in drei Wirtschaftssektoren (Automobilien, Elektronik, Textilien/Bekleidung) durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen werden bis Ende 1996 veröffentlicht.

---

[33] Siehe diesbezüglich die im Kapitel 4 entwickelten Argumente.

[34] Siehe Entschließung des Rates vom 26. September 1989 zur Entwicklung des Zulieferwesens in der Gemeinschaft, ABl. Nr. C 254/01 vom 7.10.89.

5.15. Ein weiterer Aspekt, der die KMU unmittelbar angeht, betrifft die Zahlungsfristen. Hierzu hat die Kommission nach umfassenden Konsultationen eine Empfehlung[35] an die Mitgliedstaaten gerichtet, in der diese aufgefordert werden, eine bestimmte Zahlungsdisziplin seitens ihrer öffentlichen Auftraggeber zu gewährleisten. So sind eine genaue Festlegung der geltenden Zahlungsfrist wie auch die Zahlung von Verzugszinsen vorgesehen. Die Mitgliedstaaten haben bis Ende 1997 einen Bericht über den Stand der Umsetzung dieser Empfehlung vorzulegen. Schon jetzt wäre die Kommission an Antworten interessiert.

5.16. Generell vertritt die Kommission die Auffassung, daß der tatsächliche Zugang der KMU zu öffentlichen Aufträgen durch konkrete Maßnahmen auf der Grundlage einer eingehenden Analyse der praktischen Bedürfnisse und Chancen dieser Unternehmen und insbesondere durch die Entwicklung von Dienstleistungsnetzen ermöglicht werden könnte, die ihre Tätigkeit dadurch unterstützen, daß sie die erforderlichen Informationen liefern, technische Hilfe leisten und gezielte Schulungsangebote unterbreiten. Im Anschluß an die durch das vorliegende Grünbuch in die Wege geleitete Konsultation beabsichtigt die Kommission eine Mitteilung über die von ihr in diesem Bereich vorzuschlagenden Maßnahmen.

II. Normung

5.17. Die Normen und technischen Spezifikationen, die die Merkmale der in Auftrag gegebenen Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen bezeichnen, spielen bei den Bemühungen um die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens eine wesentliche Rolle. Durch die Anwendung nationaler Normen kann der Zugang ausländischer Lieferanten zu den Beschaffungsmärkten stark eingeschränkt werden. Die Richtlinien sehen diesbezüglich vor, daß die Auftraggeber technische Spezifikationen unter Bezugnahme auf Normen oder europäische technische Zulassungen, unbeschadet zwingender einzelstaatlicher Vorschriften, sofern diese Vorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, festlegen. In den Richtlinien wollte man dieses Problem dadurch lösen, daß die Auftraggeber zur Bezugnahme auf - soweit vorhanden - europäische Normen verpflichtet wurden. Aufgrund der Normungsaufträge, die den europäischen Normungsgremien (CEN, CENELEC, ETSI) im Rahmen der 1985 vom Rat verabschiedeten Entschließung zu einer neuen Konzeption im Bereich der Normen und der technischen Harmonisierung erteilt wurden[36], haben diese zahlreiche europäische Normen erarbeitet, die anschließend auf nationaler Ebene umgesetzt werden. Zudem ergingen mehrfach Aufträge zum öffentlichen Auftragswesen. Diese Bemühungen müssen verstärkt werden, weil auch heute noch eine de facto-Abschottung bestimmter Märkte festzustellen

---

35 Empfehlung der Kommission über die Zahlungsfristen im Handelsverkehr, ABl. Nr. L 127/19 vom 10.6.95 und Nr. C 144/03 vom 10.6.95.

36 Entschließung vom 7.4.85, ABl. C 136/1 vom 4.6.85

ist, die im wesentlichen auf unzureichende Normungsbestrebungen zurückzuführen ist. Zusammen mit der Wirtschaft legt die Kommission zur Zeit fest, welche Normungsaufträge noch erforderlich sind. Sie bittet um Meinungsäußerungen der interessierten Kreise zur allgemeinen Problematik der Normung und der technischen Spezifikationen im öffentlichen Auftragswesen sowie um konkrete Angaben zu der Frage, in welchen Bereichen das Fehlen europäischer Normen die Öffnung der Beschaffungsmärkte erschwert.

III. Transeuropäische Netze (TEN) und Verkehrswesen

5.18 Der Maastrichter Vertrag sieht die Förderung transeuropäischer Netze (TEN) in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation durch die Europäische Union vor. Die erfolgreiche Entwicklung von TEN trägt zur optimalen Ausschöpfung der Möglichkeiten des Binnenmarktes bei. Investitionen in TEN sind eine Investition in die Zukunft. Diese Politik ist für die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft ingesamt und sowohl direkt als auch indirekt für die Schaffung von Arbeitsplätzen von entscheidender Bedeutung. Mehrere Schlüsselprojekte sind bereits im Gange, darunter die Autobahn- und Schnellbahnstrecke zwischen Dänemark und Schweden mit Überbrückung des Öresunds, die Modernisierung des Flughafens Mailand-Malpensa und die Eisenbahnverbindung zwischen Cork und Stranraer. Bei anderen als vorrangig eingestuften TEN will es aber nicht so recht vorangehen.

5.19 Angesichts immer knapper werdender öffentlicher Haushaltsmittel hat der Europäische Rat die Bedeutung privater Finanzierungsquellen bei den Bemühungen der Union um verstärkte TEN-Investitionen unterstrichen. Es kommt immer seltener vor, daß die Mittel für Investitionsvorhaben ausschließlich durch staatliche Stellen bereitgestellt werden. Aufgrund des hohen Kapitalbedarfs gilt es neue Möglichkeiten zu erschließen. Zahlreiche private Unternehmen haben eine zunehmende Bereitschaft erkennen lassen, erhebliche Investitionen in TEN-Projekte zu tätigen und dafür das finanzielle Risiko zu tragen. Doch sind noch einige Hindernisse aus dem Wege zu räumen.

5.20 Im Bericht der Kommission an den Europäischen Rat von Madrid (Dezember 1995) wurden Möglichkeiten aufgezeigt, um die Hindernisse für die privatwirtschaftliche Finanzierung der transeuropäischen Netze zu beseitigen. Neben dem Problem einer annehmbaren Rendite für die Projekte wurden dort auch nichtunternehmerische Risiken angesprochen, die sich aus politischen Kursänderungen ergeben. Diese Frage wird gegenwärtig von der Kommission untersucht. Dem privaten Sektor bereitet auch die Anwendung der EU-Vergabevorschriften Kopfschmerzen. In manchen Kreisen heißt es, daß die Richtlinien dem Engagement der Privatwirtschaft nicht förderlich sind.

5.21 Das Endziel der Vergaberichtlinien der Gemeinschaft besteht in einem fairen und offenen Wettbewerb um öffentliche Aufträge im Binnenmarkt. Dabei soll die Einbeziehung der Privatwirtschaft in Projekte nicht behindert, sondern erleichtert werden. Nach Überzeugung der Kommission können die gemeinschaftsrechtlichen Vergabevorschriften

das privatwirtschaftliche Engagement bei den transeuropäischen Netzen beim gegenwärtigen Stand erleichtern, ohne daß eine Veränderung des bestehenden Rechtsrahmens erforderlich ist. Sollte sich eine Klärung dieses Rahmens als notwendig herausstellen, so ist die Kommission bereit, die verschiedenen Fragen, die sich mit den interessierten Kreisen stellen, in der Weise zu lösen, daß die Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor in keiner Weise behindert wird. Wie im Bericht an den Europäischen Rat in Madrid angekündigt, hat die Kommission einen Help Desk für TEN eingerichtet, damit alle Anfragen privatwirtschaftlicher TEN-Akteure an einer Stelle zusammenlaufen.

5.22 Bisher hat die Wirtschaft drei wesentliche Problempunkte benannt, die zwar nicht ausschließlich die TEN-Vorhaben betreffen, aber für diesen Bereich von besonderer Bedeutung sind. Dabei geht es um die Vorbereitungsphase von Ausschreibungen, die Erteilung von Konzessionen an Konsortien und die Anwendung des Verhandlungsverfahrens.[37]

(a) Vorbereitung von Ausschreibungen

5.23 Die Privatwirtschaft möchte sich nicht vor der Bekanntmachung einer Aufforderung zur Einreichung von Angeboten an Diskussionen oder Studien beteiligen, ohne sicher zu sein, daß sie nicht anschließend von Vergabeverfahren ausgeschlossen wird; denn sie befürchtet einen möglichen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung. Die Kommission ist sich darüber im klaren, daß aufgrund der Vielschichtigkeit der meisten Projekte, die zum Teil nach ganz neuartigen Lösungen verlangen, der Ausschreibung vielfach ein fachlicher Dialog zwischen der Vergabestelle und den interessierten privaten Unternehmen vorausgehen muß. Wenn die Auftraggeber durch konkrete Sicherungen sowohl inhaltlicher als auch verfahrenstechnischer Art vermeiden, Auskünfte, die eine Einschränkung des Wettbewerbs bewirken würden, einzuholen oder entgegenzunehmen, wird der Grundsatz der Gleichbehandlung nicht verletzt.

b) Vergabe von Konzessionen an Konsortien

5.24 Wie bereits dargelegt (siehe Kapitel 3), ist die Vergabe einer Baukonzession der übliche Weg, um die Privatwirtschaft auf eigenes Risiko an Errichtung und Betrieb von Infrastrukturnetzen in Partnerschaft mit dem öffentlichen Sektor zu beteiligen. Nach Auffassung der Kommission gilt es, unter Beachtung der einschlägigen Vorschriften der Gemeinschaft dafür zu sorgen, daß zur Übernahme des Risikos bereite Konsortien Angebote für Konzessionen in dem Bewußtsein abgeben können, daß sie den Konsortialpartnern Aufträge für die benötigten Lieferungen, Bau- oder Dienstleistungen erteilen können. Nach den Bestimmungen der Baukoordinierungsrichtlinie, die sich auf die

[37] Siehe Darlegungen in Kapitel 3.

Vergabe von Baukonzessionen zum Bau öffentlicher Verkehrsnetze beziehen, kann ein Konsortium, dem der Zuschlag erteilt wurde, so verfahren.

(c) Anwendung des Verhandlungsverfahrens

5.25 Komplizierte Bau- und Dienstleistungsaufträge rechtfertigen in manchen Fällen die Anwendung des Verhandlungsverfahrens. Nach Maßgabe der Sektorenrichtlinie haben die Auftraggeber bereits die freie Wahl zwischen drei Verfahren (d.h. offenes, nicht offenes und Verhandlungsverfahren), die einen vorherigen Aufruf zum Wettbewerb voraussetzen. Wie bereits dargelegt (siehe Kapitel 3), ist die Anwendung des Verhandlungsverfahrens in den herkömmlichen Sektoren nur in genau bestimmten und aufgelisteten Fällen möglich. Beispielsweise gestattet die Dienstleistungsrichtlinie eine Vergabe mittels Verhandlungsverfahren, wenn es sich um eine komplexe und nicht präzise zu bestimmende Leistung handelt, namentlich auf dem Gebiet der geistigen Dienstleistungen. Die Baukoordinierungsrichtlinie wiederum erlaubt in Ausnahmefällen ein Verhandlungsverfahren, wenn es sich um Arbeiten handelt, die ihrer Natur nach oder wegen der damit verbundenen Risiken eine vorherige globale Preisgestaltung nicht zulassen.

IV. Aus Gemeinschaftsmitteln finanzierte Aufträge

(a) Struktur- und Kohäsionsfonds

5.26 Die Strukturfonds und der Kohäsionsfonds waren in den letzten zwei Jahren mit einem Gesamtbetrag von über 50 Mrd. ECU an den Investitionen öffentlicher Auftraggeber in den Mitgliedstaaten beteiligt. Über andere Finanzierungsinstrumente (darunter Darlehen der Europäischen Investitionsbank und Zuschüsse aus anderen Gemeinschaftsquellen) stellte die Union weitere 34 Mrd. ECU bereit. Für die nächsten zwei Jahre setzt die Union das Ausgabevolumen der Fonds mit 57 Mrd. ECU an. Dabei müssen sich die Mitgliedstaaten natürlich darauf verlassen können, daß jeder von ihnen die Regeln einhält, daß die europäischen Steuergelder gut angelegt sind und die Gefahr betrügerischer Machenschaften möglichst gering gehalten wird. Die Rechtsvorschriften über das öffentliche Auftragswesen sowie die Vorschriften über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sind dabei von zentraler Bedeutung, da natürlich bei ihrer Anwendung kein Unterschied zwischen Aufträgen, die mit nationalen Mitteln finanziert werden, und Aufträgen, die mit Mitteln aus den Strukturfond und dem Kohäsionsfond mitfinanziert werden, gemacht werden kann.

5.27 Das gegenwärtige Kontrollsystem beruht auf der Mitteilung der Kommission an den Rat aus dem Jahre1989.[38] Darin wird klargestellt, daß die Mitgliedstaaten für die Beachtung

[38] Mitteilung C (88) 2510, ABl. Nr. C 22 vom 28.1.89.

der Vergabevorschriften zu sorgen haben und deren Einhaltung bei jedem Antrag an die Kommission auf Bereitstellung von Mitteln bestätigen müssen. Allerdings haben nur wenige Mitgliedstaaten für einen systematischen und gründlichen Kontrollmechanismus gesorgt. Die Kommission kann aber die Mittel nur freigeben, wenn die Einhaltung der Vorschriften ausdrücklich bestätigt wird. Bei Nichtbefolgung der Vorschriften (beispielsweise bei nicht ordnungsgemäßer Bekanntmachung des Auftrags) kann sie die Mittel aussetzen, sowie, soweit es sich als notwendig erweist, diese zurückziehen und ein Verfahren wegen Vertragsverletzung einleiten. Es sei darauf hingewiesen, daß im Zuge der Bearbeitung von Anträgen auf Mitfinanzierung durch den Kohäsionsfonds der Gemeinschaft sowie für alle großen Projekte im Rahmen des FEDER regelmäßig eine Voruntersuchung durchgeführt wird.

5.28 Die Kommission ist zunehmend darauf angewiesen, daß die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen auch einhalten, zumal der Umfang der einzelnen Projekte ständig zunimmt. Die ganze Problematik hat sich zugespitzt und bedarf dringend einer Lösung. Hinzu kommt, daß nach der Reform der Strukturfonds die Verwaltung der Mittel (insbesondere die Auswahl der zu finanzierenden Projekte und deren Fortführung) den einzelnen Mitgliedstaaten übertragen wurde. Die erhöhten Kompetenzen für die Mittelverwaltung bringen aber eine größere Verantwortung für die Kontrolle der Einhaltung der Vergabevorschriften mit sich. Es gilt daher, das gegenwärtige Überwachungssystem auf einzelstaatlicher Ebene zu verbessern. Es wird daran erinnert, daß im Rahmen von SEM 2000 Überlegungen über die Notwendigkeit von mehr Transparenz und mehr Strenge bei der Verwendung der Strukturfonds angestellt werden. Konkrete Vorschläge dazu werden dem Europäischen Rat in Dublin vorgelegt. Diese verfolgen sowohl die Klarstellung bestimmter Kriterien, wobei der Zusammenarbeit und dem Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission im Rahmen der Sozialpartnerschaft Vorrang eingeräumt wird, als auch der Interessen der Begünstigten. Die Anwendungsbedingungen der finanziellen Verbesserung im Falle von Betrug und Unregelmäßigkeiten werden ebenfalls angesprochen, einschließlich der netto Verbesserung im äußersten Fall, wenn ein Mitgliedstaat darauf beharrt seine Kontrollverpflichtungen nicht zu erfüllen. Die Arbeiten werde 1997 fortgesetzt. Parallel dazu wird an die Transparenzverpflichtung, festgestellte Fälle von Unregelmäßigkeiten oder Betrug der Kommission durch Mitteilung zu übermitteln, erinnert und hervorgehoben.

5.29 Obwohl die Zuständigkeit für die Optimierung der Verfahren letztendlich bei den Mitgliedstaaten liegt, wird sich die Kommission nachhaltig dafür einsetzen, daß möglichst bald bessere Kontrollsysteme eingerichtet werden. Keine Lösung darf sich auf die Benennung spezifischer Probleme bei einzelnen Projekten beschränken. Unser Ziel kann nur die Schaffung eines Systems sein, das eine echte Verbesserung bringt. Die Verwaltung der Strukturfonds muß ganz im Zeichen von Verantwortlichkeit, Leistung und Erfolg stehen. Die zu erwartenden Nutzeffekte liegen auf der Hand: erhebliche Einsparungen in allen Bereichen, wirksamer Einsatz begrenzter Mittel, Verbesserung der Beschäftigung in den betreffenden Gebieten, größeres Vertrauen der Bürger in die sinnvolle Verwendung der EU-Mittel und gelungene Projekte. Nach Ansicht der Kommission sollten die

Mitgliedstaaten bei jedem Projekt auf die Erzielung eines günstigen Preis-Leistungs-Verhältnisses hinweisen, um den sorgsamen Umgang mit öffentlichen Geldern zu demonstrieren und eine positive öffentliche Resonanz zu erzielen.

5.30 Verbesserungen am System selbst ließen sich durch relativ geringe Änderungen der Verfahren bewerkstelligen. So könnte man eine Regelung einführen, nach der die Einhaltung der Vergabevorschriften durch eine von einem zuständigen nationalen Beamten unterzeichnete Erklärung bestätigt wird. Eine solche Erklärung der persönlichen Verantwortlichkeit ist bereits in anderen Bereichen und Ländern außerhalb der Gemeinschaft, vor allem in den Vereinigten Staaten, gebräuchlich und hat sich als eine der wirksamsten Möglichkeiten zur Erlangung des preisgünstigsten Angebots und zur Verhütung von Betrügereien erwiesen. Zu überlegen wäre darüber hinaus die Erarbeitung eines Verhaltenskodex, zu dessen Einhaltung sich die nationalen Beamten verpflichten würden. Die Durchführbarkeit derartiger Maßnahmen müßte selbstverständlich anhand der verschiedenen nationalen Vorschriften über das Beamtenstatut untersucht werden.

5.31 Die Zuweisung einer individuellen Verantwortlichkeit dient der Vorbeugung. Beim Einsatz der Strukturfonds müssen wir eine vorausschauende Politik nach dem Motto "Vorbeugen ist besser als heilen" betreiben. Die Anwendung des Bescheinigungssystems (siehe Kapitel 3) auf Auftraggeber, die EU-Mittel in Anspruch nehmen, könnte zu einer spürbaren Verbesserung der Situation führen und gewährleisten, daß die Auftraggeber über Mechanismen zur Erlangung der wirtschaftlich günstigsten Angebote verfügen. Es liegt in unserem gemeinsamen Interesse, daß die EU-Mittel sinnvoll eingesetzt werden. Ein Bescheinigungsverfahren, mit dem das Vorhandensein eines leistungsfähigen Beschaffungssystems bestätigt wird, erfordert seitens der öffentlichen Auftraggeber nur einen geringen Aufwand, trägt aber dazu bei, Gemeinschaftsmittel in beträchtlicher Höhe einzusparen.

5.32 Ein weitergehender Vorschlag betrifft die in Kapitel 3 genannten unabhängigen Stellen, die bei Verwendung von Mitteln der Europäischen Union auf die Einhaltung der Vergabevorschriften hinwirken könnten. Unbeschadet der Kompetenzen der Kommission könnten diese Stellen durch ihre Überwachungstätigkeit nicht nur eine wesentliche Rolle bei der Kontrolle des Verhaltens der öffentlichen Auftraggeber spielen, sondern diese auch beraten. Es wäre auch denkbar, diese Funktionen dem Rechnungshof eines Mitgliedstaates oder einer gleichrangigen unabhängigen Behörde zu übertragen.

5.33 Nicht alle Probleme lassen sich durch Vorschläge zur Anwendung der Vorschriften lösen. Eine dauerhafte und strukturelle Umgestaltung jener Bereiche des öffentlichen Auftragswesens, in denen Mittel der Union zum Einsatz kommen, ist nur zu erreichen, wenn die konkret vorgeschlagenen Lösungen mit einem allgemeinen Wandel einhergehen, der in enger Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten erfolgt. Es kann sich als notwendig erweisen, solche Initiativen (beispielsweise zur Einführung des Grundsatzes der Verantwortlichkeit) auf eine formale Grundlage zu stellen, um reale und nachhaltige Veränderungen herbeizuführen. Im übrigen entspricht dies dem Geist und den Zielen des

Programmes einer "guten und gesunden finanziellen Gebarung" (SEM 2000); welches von der Kommission und den persönlichen Vertretern der Mitgliedstaaten als Folge eines am Europäischen Rat in Madrid 1995 zu diesem Thema gegebenen Impulses, betrieben wird. Die Schlußfolgerungen dieser Gruppe bestätigen diese Bedenken der Strenge, der Transparenz bei der guten Verwendung der Kredite und der Teilung der Verantwortung. Sie werden dem Europäischen Rat in Dublin im Dezember 1996 vorgelegt.

5.34 Sobald auf nationaler Ebene ein verbessertes Kontrollsystem besteht, würde sich die Kommission ihrerseits auf die nachträgliche Kontrolle von Projekten konzentrieren (beispielsweise in engem Zusammenwirken mit der vom Mitgliedstaat benannten unabhängigen Stelle). Die Kommission könnte auch ersucht werden, eine Prüfung der in den einzelnen Ländern eingerichteten Kontrollsysteme vorzunehmen. Darüber hinaus wird sich die Kommission bei Projekten um die Verbesserung des Informationsflusses zwischen ihr und den Mitgliedstaaten bemühen, vor allem durch den Einsatz moderner Informationstechnologien.

(b) Von Gemeinschaftseinrichtungen vergebene oder aus Mitteln der Gemeinschaft finanzierte Aufträge

5.35 Den Gemeinschaftseinrichtungen obliegen bei der Erteilung von Aufträgen, die sie in Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Umsetzung der ihrer Zuständigkeit unterliegenden Politik vergeben, gemäß den Artikel 56 der Haushaltsordnung[39] dieselben Verpflichtungen aus den Richtlinien für das öffentliche Auftragswesen wie den Mitgliedstaaten. Außerdem gelten für Aufträge, die vom Rat und von der Kommission vergeben werden, die Bestimmungen des Beschaffungsübereinkommens (GPA) der Welthandelsorganisation (siehe Kapitel 6). Die Ausnahmen von den sich aus diesen Regelungen ergebenden Pflichten betreffen: a) hinsichtlich des GPA, Aufträge im Zusammenhang mit der Nahrungsmittelhilfe und b) hinsichtlich der Verpflichtungen aus Artikel 56 der Haushaltsordnung, dieselben in den Richtlinien vorgesehenen Ausnahmen und zusätzlich die nach Titel IX der Haushaltsordnung vergebenen Aufträge im Bereich der aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierten Außenhilfe mit Ausnahme der im Interesse der Kommission vergebenen öffentlichen Dienstleistungsaufträge, für die die übliche Regelung gilt. Für alle diese aus Mitteln der Gemeinschaft (Gesamthaushaltsplan, EAGFL) im Rahmen von Gemeinschaftsprogrammen (PHARE, TACIS, MEDA u.a.) und im Rahmen des EEF finanzierten Aufträge, die nicht unter die Richtlinien fallen, gelten weiterhin selbstverständlich besondere Vorschriften sowie die wesentlichen Grundsätze für die Auftragsvergabe, vor allem Transparenz und Gleichbehandlung.

---

[39] Haushaltsordnung vom 21.12.1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften. Zuletzt geändert durch Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2335/95 des Rates vom 18.09.95 (ABl. L 240 vom 07.10.95).

5.36 Die sehr allgemein gehaltenen Verpflichtungen wurden unlängst durch Überarbeitung der Haushaltsordnung präzisiert; weitere Novellierungen sollen folgen, die die Kommission im Hinblick auf ein deutliches Herausarbeiten der weiter oben angesprochenen Ausnahmen vorschlagen will, damit eine einschränkende Auslegung erreicht wird. Bei ihrem Vorgehen läßt sich die Kommission wie bisher von dem Bemühen um eine Verbesserung der Verwaltung der Finanzmittel leiten, so wie das Programm SEM 2000 die Richtung vorgibt.

5.37 Mit diesem wettbewerbsförderlichen rechtlichen Rahmen wird eine bessere Nutzung der allgemeinen Haushaltsmittel der Gemeinschaften und der Kooperationsfonds bezweckt. Folglich müssen die zuständigen Dienststellen bestrebt sein, ihn so vollständig wie möglich anzuwenden. Die Kommission möchte wissen, ob die vorgesehenen Maßnahmen ausreichen, um einen gerechten Zugang zu Aufträgen der EU-Organe sowie zu Aufträgen, die von anderen Einrichtungen oder Drittländern im Rahmen von EU-Programmen und mit gemeinschaftlichen Mitteln vergeben werden, sicherzustellen. In diesem Zusammenhang, müssen die Drittländer, die finanzielle Hilfe aus dem Gemeinschaftsbudget erhalten, weiters zur Einhaltung bestimmter Verpflichtungen, insbesondere der Kontrolle vor Ort zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten und Mißbräuchen, der Wiedererlangung mißbräuchlich verwendeter Mittel und der Sanktionierung von Unregelmäßigkeiten, eingeladen werden.

V. Vergabewesen und Soziale Belange

5.38 Die Sozialpolitik der Europäischen Union trägt zur Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus und eines hohen Maßes an sozialem Schutz (Artikel 2 EG-Vertrag), zur Freizügigkeit, zur Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen, zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, zu einem hohen Gesundheitsschutz, zur Förderung einer hochwertigen Erziehung und Ausbildung und zur sozialen Eingliederung der Behinderten und anderer benachteiligter Personengruppen bei.

5.39 Die öffentlichen und die sonstigen Auftraggeber können aufgefordert sein, die verschiedenen Aspekte der Sozialpolitik bei ihrer Auftragsvergabe zu berücksichtigen, zumal öffentliche Beschaffungen erheblich dazu beitragen können, die Wirtschaftsteilnehmer in ihrem Handeln zu lenken. Als Beispiel dafür seien die gesetzlichen Pflichten zur Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Mindeststandards am Erfüllungsort eines Bauauftrags oder die sogenannten "positiven Aktionen" genannt, bei denen öffentliche Aufträge dazu dienen, bestimmte Ziele zu erreichen, beispielsweise die Schaffung eines gesicherten Marktes für eine Behindertenwerkstatt, die gegenüber rein gewinnorientierten Unternehmen mit normaler Produktivität im Nachteil ist.

5.40 Auch dabei gilt aber der rechtliche Rahmen, der aus dem Vertrag und aus den Richtlinien resultiert. Daher haben sich seit dem Inkrafttreten der Richtlinien über das öffentliche Auftragswesen immer wieder Fragen dazu ergeben, ob und inwieweit soziale Zielsetzungen verfolgt werden können oder müssen, wenn man die spezifischen Beschränkungen bedenkt, die in diesen Richtlinien festgeschrieben wurden, damit ihr eigentlicher Sinn und Zweck nicht gefährdet wird.

5.41 Die in allen Richtlinien enthaltenen Bestimmungen lassen den Ausschluß von Unternehmern zu, die aufgrund eines rechtskräftigen Urteils aus Gründen bestraft worden sind, die ihre berufliche Zuverlässigkeit in Frage stellen oder die in ihrer Tätigkeit eine schwere Verfehlung begangen haben. Dies gilt natürlich gleichermaßen, wenn das Vergehen bzw. die schwere Verfehlung durch die Verletzung von Rechtsvorschriften begangen wurde, mit denen die Förderung sozialer Ziele erreicht werden soll. In solchen Fällen ermöglichen die vorstehend angesprochenen Bestimmungen indirekt den öffentlichen Auftraggebern, eine soziale Zielstellung zu verfolgen, indem sie Bewerber, die die entsprechenden Rechtsvorschriften nicht eingehalten haben, von den Vergabeverfahren ausschließen.

5.42 Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Einhaltung von Pflichten sozialen Inhalts zur Vorbedingung für die Ausführung der vergebenen öffentlichen Aufträge zu machen, um beispielsweise die Beschäftigung von Frauen oder den Schutz bestimmter benachteiligter Personengruppen zu fördern. Die Überprüfung eines solchen Kriteriums müßte in diesem Fall außerhalb des Vergabeverfahrens erfolgen (siehe das bereits erwähnte Beentjes-Urteil sowie die Mitteilung der Kommission über die sozialen und regionalen Aspekte des öffentlichen Auftragswesens[40]). Selbstverständlich sind nur Ausführungsbedingungen zulässig, die sich weder mittelbar noch unmittelbar diskriminierend auf die Bieter aus anderen Mitgliedstaaten auswirken. Im übrigen muß durch die Angabe dieser Bedingungen in den Bekanntmachungen oder in den Leistungsbeschreibungen eine entsprechende Transparenz gewährleistet sein.

5.43 Nach den Bestimmungen der Richtlinien können gegenwärtig jedoch soziale Belange in der Phase der Prüfung der Eignung der Bieter bzw. Bewerber nach den Auswahlkriterien, die die wirtschaftliche, finanzielle und technische Leistungsfähigkeit betreffen, und auch in der Phase der Auftragsvergabe nach den Zuschlagskriterien, die den wirtschaftlichen Parametern der im Auftrag geforderten Leistung entsprechen müssen, nicht berücksichtigt werden. Hingegen können die Beschaffungsstellen bei Aufträgen unterhalb der für die Anwendung der Richtlinien geltenden Schwellenwerte soziale Präferenzen in die Zuschlagskriterien aufnehmen, sofern diese Präferenzen nichtdiskriminierend sind, also für alle Wirtschaftssubjekte der Gemeinschaft mit gleichen Merkmalen gelten.

---

[40] Mitteilung der Kommission vom 22. September 1989, KOM(89)400 endg.

5.44 In diesem Zusammenhang stellt sich zunächst die Frage, ob nicht mit Hilfe einer auslegenden Mitteilung die durch das Vergaberecht für die verschiedenen Kategorien gebotenen Möglichkeiten geklärt werden sollten, um die gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Ziele der Sozialpolitik zu verwirklichen und anschließend festzustellen, ob diese Möglichkeiten ausreichen, den Bedürfnissen gerecht zu werden, oder ob andere Maßnahmen erforderlich sind, um diese Ziele bei der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften unter gleichzeitiger Wahrung eines fairen Wettbewerbs zu verwirklichen.

VI. Vergabewesen und Umweltschutz

5.45 Die Umweltpolitik ist zunächst infolge der Änderungen des EG-Vertrages durch die Einheitliche Europäische Akte und dann durch den Vertrag von Maastricht zu einem der wichtigsten Politikfelder auf Gemeinschaftsebene geworden. Mehr als 200 Rechtsakte sind verabschiedet worden, die u.a. die Verschmutzung der Luft, des Wassers und des Bodens, Abfallwirtschaft, Sicherheitsvorschriften für Erzeugnisse, Umweltverträglichkeitsprüfungen und den Naturschutz betreffen. Im übrigen ist in Artikel 130r EG-Vertrag festgelegt, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden müssen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten verfolgen ihrerseits eine sehr fortschrittliche Umweltpolitik.

5.46 In diesem spezifischen Bereich sind die Mitgliedstaaten (und deren öffentliche Auftraggeber) mehr und mehr dazu übergegangen, bei ihren Beschaffungen Umweltüberlegungen zu berücksichtigen. Aufgrund seines Umfangs kann das öffentliche Auftragswesen enorme Auswirkungen auf bestimmte Wirtschaftstätigkeiten haben und gelegentlich sogar der Entwicklung des Handels mit bestimmten Erzeugnissen entscheidenden Auftrieb geben. Von der dänischen Regierung wurde unlängst ein "Aktionsplan für eine nachhaltige Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens" verabschiedet. Auch andere Mitgliedstaaten untersuchen derzeit, wie die Beschaffung von Öko-Produkten und -Dienstleistungen gefördert werden könnte. Außerdem hat die OECD unlängst die Mitgliedsländer und insbesondere die Regierungen aufgefordert, bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen eine umweltverträgliche Politik zu betreiben[41].

5.47 Die Anwendung der Richtlinien über das öffentliche Auftragswesen läßt in der Tat den öffentlichen Stellen einen gewissen Spielraum für die Förderung umweltgerechten Verhaltens. Es erscheint zweckmäßig, die aufgrund der geltenden allgemeinrechtlichen Vorschriften gebotenen Möglichkeiten, Umwelterwägungen zu berücksichtigen, näher darzustellen, und gleichzeitig auf die Tragweite dieser Möglichkeiten einzugehen.

---

[41] Empfehlung des OECD-Rats C596/39/endg. vom 20.2.96

5.48 Erstens kann wie bei den sozialen Belangen der Umweltschutz durch besondere Rechtsvorschriften abgesichert werden, deren Verletzung dazu führt, daß der Betreffende wegen beruflicher Unzuverlässigkeit oder einer nachgewiesenen schweren beruflichen Verfehlung verurteilt wird. In diesen Fällen ermöglichen die Richtlinien den öffentlichen Auftraggebern und sonstigen Beschaffungsstellen, jeden Unternehmer, der sich eines Verstoßes gegen die einschlägigen Vorschriften schuldig gemacht hat, von der Teilnahme am Vergabeverfahren auszuschließen.

5.49 Zweitens ist für Umweltbelange durchaus Raum in den Vorschriften, die sich auf die technischen Anforderungen an die betreffenden Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen beziehen, d.h. die technischen Spezifikationen, die von den Beschaffungsstellen in den allgemeinen Auftragsunterlagen anzugeben sind und die die Bieter richtliniengemäß einzuhalten haben. Es müßten Anstrengungen unternommen werden, um europäische Normen oder gemeinsame technische Spezifikationen mit dem Ziel der Berücksichtigung und Aufwertung der Umweltaspekte zu entwickeln, wobei negative Auswirkungen für den Binnenmarkt, die sich aus der Festlegung allzu unterschiedlicher Kriterien ergeben, vermieden werden müssen. Ein Beispiel für eine solche Spezifikation könnte das europäische Umweltzeichen sein, das mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Die Beschaffungsstellen können auf jeden Fall schon heute bei den Unternehmen eine konstruktive Einstellung zur Umwelt fördern, indem sie in ihren Ausschreibungen Erzeugnisse, deren technische Leistungsfähigkeit den in den Auftragsunterlagen geforderten Bedingungen entspricht, nicht mehr - wie schon geschehen - ausschließen, weil sie aufgearbeitete Teile oder rezyklierte Stoffe enthalten.

5.50 Drittens kann nach den Bestimmungen der Richtlinien der angestrebte Umweltschutz unter bestimmten Bedingungen in die Auswahlkriterien aufgenommen werden. Diese Kriterien dienen dazu, die Bewerber auf ihre wirtschaftliche, finanzielle und technische Leistungsfähigkeit zu prüfen, und können folglich je nach der geforderten Leistung bei spezifischen Aufträgen Umweltanliegen einschließen.

5.51 Viertens könnten in der Phase der Zuschlagserteilung Umweltfaktoren bei der Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots eine Rolle spielen, allerdings nur, wenn sich aus dem Bezug auf diese Faktoren ein wirtschaftlicher Vorteil bei der Leistung, die Auftragsgegenstand ist, zum unmittelbaren Nutzen des öffentlichen Auftraggebers oder der sonstigen Beschaffungsstelle nachweisen läßt. Bei Aufträgen, deren Auftragswert unter den Schwellenwerten für die Richtlinienanwendung liegt, können Umweltschwerpunkte ein Zuschlagskriterium sein, allerdings unter der Voraussetzung, daß sie nicht diskriminierend sind, sondern unter Wahrung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung allen Bietern in der Gemeinschaft offen stehen.

5.52 Fünftens können die Beschaffungsstellen den Umweltschutz über Ausführungsbedingungen sicherstellen, die sie den Auftragnehmern vertraglich auferlegen. Ein Auftraggeber kann also von dem Lieferanten, dessen Angebot ausgewählt wurde, verlangen, daß er die Leistung, die Gegenstand des Vertrages ist, unter Einhaltung

bestimmter Umweltschutzauflagen erbringt. Derartige Auflagen dürfen selbstverständlich nicht diskriminierend sein und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts in keiner Weise beeinträchtigen. Außerdem muß sichergestellt werden, daß die potentiellen Auftragnehmer in den Auftragsbekanntmachungen oder Auftragsunterlagen von den betreffenden Auflagen ordnungsgemäß in Kenntnis gesetzt werden. Die Prüfung der Fähigkeit des Auftragnehmers, den Auftrag unter Berücksichtigung der ihm auferlegten Bedingungen auszuführen, müßte außerhalb des Vergabeverfahrens stattfinden.

5.53 Im Rahmen der Möglichkeiten, auf die weiter oben eingegangen wurde, bittet die Kommission um Angaben zu der Frage, welche Erfahrungen die Mitgliedstaaten oder einzelne Auftraggeber mit der Berücksichtigung von Umweltzielen bei den Vergabeverfahren gemacht haben. In ihrem Vorschlag für einen Beschluß zur Revision des 5. Umweltaktionsprogrammes, hat die Kommission schon darauf hingewiesen, daß ergänzende Aktionen notwendig seien könnten, um den Bedürfnissen des Umweltschutzes bei der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften über öffentliche Aufträge zu gewährleisten.

VII. Vergabewesen und Verteidigungssektor

5.54 Im Jahre 1990 beliefen sich die Gesamtausgaben der Verteidigungsministerien der Mitgliedstaaten für Rüstungsaufträge auf rund 65-70 Mrd. ECU. Während solche Beschaffungen zum großen Teil (ungefähr ein Drittel) bereits unter die Richtlinien über das öffentliche Auftragswesen fallen, werden die Vorteile des offenen Vergabeverfahrens hier bei weitem noch nicht voll genutzt. Aus einer 1992 für die Kommission durchgeführten Studie über die Kosten der Nichtverwirklichung Europas bei der Beschaffung im Verteidigungsbereich, einschließlich der Rüstungsaufträge, geht hervor, daß auf diesem Gebiet enorme Einsparungen (1990: 5 bis 11 Mrd. ECU je nach Szenarium) erzielt werden können. Von der Kommission werden Initiativen für einen verstärkten Wettbewerb um Rüstungsaufträge begrüßt. Das wird nicht nur unmittelbar zu Einsparungen, sondern auch zu Größenvorteilen durch höhere Produktionsserien und letzten Endes zu einer wettbewerbsfähigeren europäischen Rüstungsindustrie führen. Als Beitrag zur Diskussion darüber hat die Kommission vor kurzem eine Mitteilung mit dem Titel "Die Herausforderungen für die europäische Rüstungsindustrie - Ein Beitrag für Aktionen auf europäischer Ebene"[42] herausgebracht. Da die Rüstungsindustrie nahezu ausschließlich von staatlichen Beschaffungsmaßnahmen abhängig ist, wird das öffentliche Auftragswesen in dieser Mitteilung ausführlich behandelt. Da aber eine wettbewerbsfähige europäische Industrie im Verteidigungssektor ebenfalls eine unerläßliche Voraussetzung ist, um in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine europäische Identität zu gewährleisten, muß dem besonderen Charakter dieses Sektors Rechnung getragen werden. Dies könnte einige Änderungen der in den Richtlinien über öffentliche Aufträge vorgesehenen Verfahren zur

[42] Mitteilung der Kommission (KOM(96)10 endg.) vom 24.1.1996.

Folge haben. Außerdem können die Initiativen der Westeuropäischen Union (WEU) und anderer ähnlicher Organisationen, die im Bereich der Rüstungskooperation tätig sind, nicht unbeachtet bleiben.

VIII. Vergabewesen und Verbraucherschutzpolitk

5.55. Die Verwirklichung einer wirksamen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, die den Zugang zum Markt sowie die Transparenz im Rahmen einer steigenden Integration im Binnenmarkt verbessert, kann bedeutende Vorteile für die Verbraucher mitsichbringen, so etwa durch eine Verbesserung der Dienstleistungen und der Infrastrukturen, die ihnen zur Verfügung stehen, sowie durch eine größere wirtschaftliche Wirkungskraft. In diesem Zusammenhang scheint es wichtig, die Verbraucherschutzpolitik besser in die Politik der Union im Bereich des öffentlichen Auftragswesens einzubinden. Im besonderen wäre es wünschenswert, die Transparenz und den Dialog mit den Verbraucherschutzorganisationen zu fördern.

VIII. Fragen

1. Sind Sie der Meinung, daß es zur allgemeinen Information nützlich wäre, einen praktischen Leitfaden für KMU herauszugeben, in dem erläutert wird, wie sie sich auf die Teilnahme an Ausschreibungen vorbereiten können, sowie Auslegungshilfen zu speziell diese Unternehmen betreffenden Aspekten der Richtlinienanwendung zu erarbeiten? Auf welche Themen sollte Ihres Erachtens in diesen Dokumenten näher eingegangen werden?

2. Sollte die Rolle der von der Gemeinschaft geförderten Netzwerke, die bereits zusätzliche Informationen über öffentliche Aufträge - insbesondere für KMU - anbieten, verstärkt werden? Wenn ja, auf welche Weise?

3. Was halten Sie von den in Betracht gezogenen Varianten (Anpassung von TED, Nutzung des Internet, des CPV und genormter Formulare), um die Information der KMU über spezifische Aufträge zu verbessern? Gibt es Ihrer Meinung nach weitere Möglichkeiten, die zu diesem Zweck erkundet werden sollten?

4. Ist die EWIV ein zweckmäßiges Instrument zur Förderung der Zusammenarbeit der KMU, vor allem bei grenzüberschreitenden öffentlichen Aufträgen?

5. Halten Sie zur Förderung der Teilnahme der KMU am öffentlichen Auftragswesen weitere Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene vor allem zu Fragen des Zulieferwesens und der Zahlungsfristen für notwendig? Wenn ja, welche Art von Maßnahmen? Können Sie sich zum Beispiel vorstellen, daß zwingende Zahlungsfristen geschaffen werden bei deren Nichteinhaltung Verspätungszinsen und, sofern es sich als notwendig erweist, Schadensersatz fällig wären?

6. Welche Mittel sind Ihres Erachtens am besten geeignet, um Dienstleistungsnetze zur Unterstützung der KMU aufzubauen? Welche Art von Dienstleistungen sollten von diesen Netzwerken insbesondere angeboten werden?

7. Inwieweit hat Ihres Erachtens die von den europäischen Normungsgremien (CEN, CENELEC, ETSI) aufgrund von Aufträgen der Kommission verfolgte Politik der Vereinheitlichung Erfolge bei der Überwindung von Hemmnissen für die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens gezeitigt?

8. Welchen Produktbereichen sollte der Vorrang gegeben werden, wenn weitere Aufträge für europäische Normen beschlossen werden?

9. Auf eine ganze Reihe von Unsicherheiten, die im privaten Sektor festzustellen sind, ist in diesem Kapitel im Teil über die transeuropäischen Netze eingegangen worden. War die Klarstellung der entsprechenden Bestimmungen ausreichend, um bestehende Bedenken auszuräumen, oder werden weitere schriftliche Anleitungen zur Anwendung der Richtlinien über das öffentliche Auftragswesen für die TEN oder andere größere Projekte (z.B. im Rahmen einer auslegenden Mitteilung) gewünscht?

10. Sind Ihnen noch andere Probleme im Zusammenhang mit Vergabeverfahren bekannt, die einer Klarstellung oder einer Lösung bedürfen, damit die privatwirtschaftliche Beteiligung an den TEN oder andere öffentlich/private Partnerschaften gefördert werden können?

11. Sind Sie auch der Meinung, daß Mitgliedstaaten und Auftraggeber als Anreiz für einen sinnvollen Umgang mit den Strukturfonds bei Aufträgen für von der EU mitfinanzierte Projekte das öffentliche Interesse stärker auf ein günstiges Preis-Leistungs-Verhältnis lenken sollten?

12. Hielten Sie es für angebracht, von den verantwortlichen Personen die Unterzeichnung einer persönlichen Erklärung darüber zu verlangen, daß bei einem speziellen Projekt ein günstiges Preis-Leistungs-Verhältnis erzielt wurde und die Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen eingehalten wurden?

13. Durch welche anderen Anreize könnte die Anwendung der Vergabevorschriften beim Einsatz von Strukturfondsmitteln wirksamer gestaltet werden? Auf welcher Ebene (Gemeinschaft, Mitgliedstaat, einzelner Auftraggeber) sollten sie umgesetzt werden?

14. Sollten mit EU-Mitteln arbeitende Auftraggeber nachweisen müssen, daß sie über ein effizientes Vergabesystem verfügen?

15. Halten Sie es für sinnvoll und wirksam, wenn bei aus EU-Mitteln finanzierten Aufträgen eine unabhängige nationale Stelle in enger Zusammenarbeit mit der Kommission den öffentlichen Auftraggebern assistiert?

16. Sind Sie der Auffassung, daß die Bestimmungen für Aufträge, die von den Gemeinschaftsorganen vergeben werden, sowie die Bestimmungen für Aufträge, die von anderen Einrichtungen oder von Drittländern im Rahmen von Programmen und unter Inanspruchnahme gemeinschaftlicher Mittel vergeben werden, ausreichend sind, um für alle Interessenten einen gleichberechtigten Zugang zu solchen Aufträgen zu gewährleisten?

17. Besteht Ihres Erachtens Bedarf an Aufklärung (z.B. in einer auslegenden Mitteilung) über die Möglichkeiten, die sich durch das Vergaberecht im öffentlichen Auftragswesen für die Durchsetzung gemeinschaftlicher und innerstaatlicher sozialpolitischer Zielsetzungen bieten?

18. Halten Sie diese Möglichkeiten für ausreichend, um den bestehenden Bedürfnissen zu entsprechen? Falls nein, welche Maßnahmen könnten Ihrer Ansicht nach unter Wahrung eines fairen Wettbewerbs die Verwirklichung der sozialpolitischen Ziele bei der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften über öffentliche Aufträge besser gewährleisten?

19. Wird Ihrer Ansicht nach den im Bereich der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz geltenden Verpflichtungen bei der Ausarbeitung der Ausschreibungen und der Auftragsunterlagen hinreichend Rechnung getragen? Welche Verbesserungen schlagen Sie vor?

20. Welche Erfahrungen haben Sie bei der Vergabe von den Richtlinien unterliegenden Aufträgen für umweltfreundliche Produkte und Dienstleistungen gemacht? Sollte die Kommission Ihrer Ansicht nach die Möglichkeiten der Berücksichtigung des Umweltschutzes bei der Anwendung der Richtlinien über öffentliche Aufträge präzisieren (z.B. durch eine Mitteilung)?

21. Halten Sie die derzeitigen Möglichkeiten zur Erreichung der angestrebten Ziele für ausreichend? Falls nein, welche Maßnahmen könnten Ihrer Ansicht nach unter Wahrung eines fairen Wettbewerbs den Umweltschutz bei der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften über öffentliche Aufträge besser gewährleisten? Wären die Berücksichtigung des Öko-Zeichens in den technischen Spezifikationen oder die Teilnahme am Environmental Management and Audit Scheme unter den Auswahlkriterien geeignete Maßnahmen?

22. Halten Sie es angesichts des fehlenden Wettbewerbs auf dem Sektor der militärischen Beschaffungen für angebracht, Regeln des Beschaffungswesens einzuführen, so wie dies einige Mitgliedstaaten wünschen?

6. DAS ÖFFENTLICHE AUFTRAGSWESEN IN DRITTSTAATEN

Mit dem neuen Beschaffungsübereinkommen (GPA) der Welthandelsorganisation werden sich zweifellos die Globalisierungstendenzen im öffentlichen Auftragswesen verstärken. Unsere Wirtschaft muß positiv und schlagkräftig auf diese Herausforderung reagieren, denn der weltweite Wettbewerb wird an Schärfe zunehmen, und für den Erfolg werden Innovation und Weltoffenheit den Ausschlag geben. Die Öffnung der Märkte muß konsequent weiter verfolgt werden. Ein ständiger konstruktiver Dialog mit unserer Wirtschaft ist absolut notwendig, um neue Marktchancen zu erschließen und die Zielsetzungen für künftige Verhandlungen zu bestimmen. Zu diesem Zweck fordert die Kommission die Mitgliedstaaten und die Wirtschaft auf, Informationen zu Problemen bestimmter Märkte zu liefern und Lösungsvorschläge zu unterbreiten, insbesondere wenn über Vereinbarungen zur Marktöffnung verhandelt wird.

Ein wesentlicher Schwerpunkt ist nach wie vor die Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf den Beitritt zur Union. Im Weißbuch der Kommission finden sich Leitlinien zur gesamten Palette der Binnenmarktpolitik, auch zum öffentlichen Auftragswesen. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Voraussetzungen für ein effizientes öffentliches Auftragswesen zu schaffen. Es sind aber noch größere Anstrengungen vonnöten. Schulungsmaßnahmen zu bewährten Vergabepraktiken und eine leicht zugängliche und verläßliche Beratung zu rechtlichen Fragen stehen dabei an erster Stelle.
Im Einklang mit den Bemühungen der Kommission um engere Beziehungen zu den Ländern im Mittelmeerraum und mit den Bestimmungen der mit der Türkei, Marokko und Tunesien abgeschlossenen Abkommen wird die Kommission auch nach Möglichkeiten suchen, um die Entwicklung von wettbewerbsfähigen Praktiken im öffentlichen Auftragswesens zu unterstützen.

I. Der Zugang zu den internationalen Beschaffungsmärkten - Ringen um faire Bedingungen für Europa

6.1 Die verstärkte Liberalisierung der EU-Märkte muß im größtmöglichen Maße ihre Entsprechung in der übrigen Welt finden, damit die Vorteile wettbewerbsorientierter Beschaffungsmärkte unserer Wirtschaft maximal zugute kommen. Die EU hat maßgeblich zur Verständigung über eine umfassende Liberalisierung des Auftragswesens mit unseren wichtigsten Handelspartnern beigetragen, zunächst durch das GATT-Beschaffungsübereinkommen der ersten Generation aus dem Jahre 1979, dann durch den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), die Europaabkommen, und schließlich in jüngster Vergangenheit durch ein neues Beschaffungsübereinkommen (GPA) im Rahmen der WTO, das parallel zur Uruguay-Runde ausgehandelt wurde.

6.2 Das GPA trat am 1. Januar 1996 in Kraft. Neben der Europäischen Union gehören die USA, Kanada, Japan, Israel, Südkorea, Norwegen und die Schweiz zu den

Vertragspartnern. Aruba und Liechtenstein sind dem Übereinkommen vor kurzem beigetreten. Der Beitritt Singapurs wird gegenwärtig vorbereitet. Das Übereinkommen erstreckt sich auch auf Aufträge, die unterhalb der zentralstaatlichen Ebene vergeben werden (z.B. durch Bundesstaaten, Provinzen und Kommunen) sowie auf Aufträge von Auftraggebern in einer Reihe besonderer Sektoren (Elektrizitätswirtschaft, öffentlicher Nahverkehr, Wasserversorgung, Hafenwirtschaft und Flughäfen). Während das Übereinkommen aus dem Jahre 1979 nur für öffentliche Lieferaufträge galt, sind jetzt auch öffentliche Bau- und Dienstleistungsaufträge einbezogen. Den Unternehmen wird jetzt auch ausdrücklich das Recht zuerkannt, Beschwerde gegen die Auftragsvergabe einzulegen, wenn sie sich benachteiligt fühlen. Nach Berechnungen der Kommission werden durch das neue GPA alljährlich öffentliche Aufträge im Wert von ca. 450 Mrd. ECU dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Damit hat sich das Ausschreibungsvolumen gegenüber dem Übereinkommen von 1979 wertmäßig verzehnfacht.

6.3 Zu Jahresbeginn entfielen zahlreiche diskriminierende Bestimmungen, mit denen die EU-Unternehmen von den riesigen Beschaffungsmärkten in Drittländern ferngehalten wurden. Für so unterschiedliche Branchen wie die Kreditwirtschaft und den Schwermaschinenbau taten sich neue geschäftliche Perspektiven auf. In den USA wurden die meisten diskriminierenden Bestimmungen, die den Einkauf amerikanischer Produkte vorschrieben und zum Teil aus den dreißiger Jahren stammten, von der Bundesregierung sowie den Regierungen von 39 der 50 Bundesstaaten (darunter Kalifornien, New York, Texas, Illinois und Florida) außer Kraft gesetzt. Damit eröffnen sich der EU-Wirtschaft Absatzchancen im Umfang von annähernd 100 Mrd. ECU im Jahr. Das GPA brachte auch bedeutende Fortschritte bei der Öffnung der Beschaffungsmärkte in Südostasien. So erklärte sich Japan zur Einbeziehung der Auftragsvergabe durch die 47 Präfekturen bereit, auf die das Gros der Ausgaben für Beschaffungen entfällt, namentlich im Hoch- und Tiefbau. In Südkorea, wo das GPA von 1997 an gilt, werden sich EU-Unternehmen um Aufträge im gesamten öffentlichen Sektor bewerben können, ohne daß damit wie in der Vergangenheit ein obligatorischer Technologietransfer bzw. Kompensationsgeschäfte oder ein bestimmter Inlandsanteil verbunden sind.

6.4 Ungeachtet der bisher erzielten spürbaren Fortschritte sind jedoch noch nicht alle Hemmnisse für die Beteiligung an Ausschreibungen beseitigt. Es bestehen noch einige wichtige Beschränkungen in den Unterzeichnerstaaten des GPA (wobei die Gemeinschaft nach dem Grundsatz der Reziprozität verfährt). Im übrigen soll das GPA, das gegenwärtig ein mehrseitiges Abkommen ist, ein wirklich multilaterales Übereinkommen werden, was voraussetzt, daß ihm noch sehr viele Länder beitreten müssen. Da der europäische Markt in der Regel Unternehmen aus Drittländern offensteht, liegt es im Interesse der europäischen Wirtschaft, daß sich die Gemeinschaft bei Verhandlungen mit Drittländern auf Marktzugangsregelungen verständigt, durch die eine umfassende gegenseitige Liberalisierung der Märkte erreicht wird.

6.5 Unser oberstes Ziel ist damit auch künftig eine größere Öffnung der Beschaffungsmärkte im Weltmaßstab. Zu erreichen ist dies im multilateralen Rahmen der

WTO, durch Ausdehnung des Anwendungsbereichs des GPA unter den Unterzeichnerstaaten und durch den Beitritt anderer Länder. Künftige Bewerber um Mitgliedschaft in der WTO wie China und Taiwan sollten grundsätzlich dem GPA beitreten - gegebenenfalls nach einer Übergangszeit (Taiwan hat sich übrigens schon beworben). Die Kommission wirkt bereits jetzt nachhaltig auf den Beitritt der gegenwärtigen WTO-Mitglieder zum GPA hin, inbesondere jener Staaten, denen das Übereinkommen Beobachterstatus einräumt. Dem multilateralen Ansatz über die WTO kommt jedoch Priorität zu. Parallel dazu müßten Verhandlungen geführt werden, um ein Abkommen über Transparenz, Öffnung und die Rechtschutzmechansimen im Bereich des Beschaffungswesens zu erreichen. Das endgültige Ziel bleibt jedoch die Inländergleichbehandlung und die wirksame Anwendung der Meistbegünstigungsklausel für alle Aufträge aller Mitglieder des WTO. Um diese Prozeß zu begünstigen, schlägt die Europäische Union eine vorausgreifende Änderung des Beschaffungsübereinkommens von 1994 vor, welche die Ausweitung des Übereinkommens, die Streichung von diskriminierenden Maßnahmen und Praktiken sowie die Vereinfachung und Verbesserung des Übereinkommens umfassen soll. Nichtsdestotrotz dürfen die bilateralen Verhandlungen nicht vernachlässigt werden. Die Kommission verhandelt daher bereits mit der Schweiz und Südkorea. Des weiteren bemüht sich die Kommission um den Marktzugang für EU-Unternehmen in den Anrainerstaaten des Mittelmeeres. Im Anschluß an die Erklärung von Barcelona, mit der die Schaffung einer Freihandelszone zwischen der Gemeinschaft und den Mittelmeerländern für Anfang des nächsten Jahrhunderts angestrebt wird, kam es zum Abschluß eines in den Anwendungsbereich des Artikels XXIV des WTO-Übereinkommens fallenden Assoziierungsabkommens mit Israel. Dieses Abkommen wurde durch zwei spezifische Vereinbarungen zum öffentlichen Auftragswesen ergänzt. Mit diesen noch nicht ratifizierten Vereinbarungen wird das Ziel verfolgt, die im Rahmen des GPA auf der Basis der Gegenseitigkeit gemachten Angebote auszuweiten und die Beschaffungsmärkte beider Partner im Bereich der Telekommunikation zu öffnen. Es wurde auch ein Abkommen über eine Zollunion mit der Türkei abgeschlossen, das den künftigen Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten auf der Grundlage der Gegenseitigkeit vorsieht. Ein ähnlicher Ansatz wurde bei den beiden Assoziierungsabkommen mit Marokko und Tunesien verfolgt.

6.6 Die europäische Wirtschaft besitzt bereits detaillierte Kenntnisse über die Schwierigkeiten, die in einzelnen Drittländern bei Ausschreibungen auftreten. Wie bereits in der Mitteilung über eine Strategie über den Marktzugang[43] hingewiesen wurde, benötigt die Kommission, um eine wirkungsvolle Strategie erarbeiten zu können, aktuelle Informationen aus erster Hand über die Probleme, denen sich Unternehmen auf Drittlandmärkten gegenübersehen, damit sie jene Hemmnisse aus dem Wege räumen kann, die den europäischen Interessen am meisten schaden. Nähere Angaben über die Erfahrungen der Wirtschaft wären dabei von Nutzen. Die neue interaktive Datenbank, die übers Internet zugänglich ist, ermöglicht es der Industrie, die Kommission direkt über ihre Probleme des Marktzuganges zu informieren. Dies wird der Kommission die Beurteilung

[43] KOM (96)53 endg.

der Probleme; die Überprüfung und die Entscheidung über zu treffende Maßnahmen, die diese lösen können, ermöglichen. Um die Probleme beim Zugang konkret zu benennen und die Festlegung der Zielvorstellungen bei künftigen Verhandlungen mit Drittländern zu erleichtern, hat die Kommission andererseits eine größere länderübergreifende Studie zu den öffentlichen Beschaffungssystemen in 19 Ländern Asiens, des Nahen Ostens und Lateinamerikas in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse der Studie werden in Kürze vorliegen. Alle Stellungnahmen der europäischen Wirtschaft hierzu sind zu begrüßen.

6.7 Mit der Sammlung und Analyse von Infromationen ist es aber nicht getan. Abkommen taugen nur dann etwas, wenn sie in die Praxis umgesetzt werden. Daher wird die Kommission Schritte unternehmen, damit das GPA voll zum Tragen kommt. Sie läßt sich dabei von den Delegationen in Drittstaaten unterstützen. Die Kommission lädt die Mitgliedstaaten ein, sich gegebenenfalls einzuschalten, damit ihre Unternehmen fair behandelt werden. Im Bedarfsfall wird die Kommission nicht zögern, von den im GPA vorgesehenen Konsultationsverfahren Gebrauch zu machen. Wenn diese Konsultationen ergebnislos verlaufen, könnte die Kommission vom WTO-Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten Gebrauch machen.

6.8 Der Wettbewerb ist aber keine Einbahnstraße. Gemeinschaft und Mitgliedstaaten können das ihre tun, um die richtigen Bedingungen zu schaffen, doch muß sich die europäische Wirtschaft ihrerseits bei öffentlichen Aufträgen innerhalb der Union auf den starken Konkurrenzdruck der Unternehmen aus Drittländern einstellen, die nun vom GPA profitieren. Die Unternehmen sollten sich rechtzeitig darum bemühen, die durch das Übereinkommen eröffneten geschäftlichen Perspektiven maximal zu nutzen, um ihre Ausfuhren in Drittländer zu steigern und ihren Anteil an den von Drittländern vergebenen Aufträgen zu erhöhen. Wer sich auf den Wandel einstellt und den Blick auf neue Märkte richtet, wird in der Regel am erfolgreichsten abschneiden. Wer sich selbstgefällig und abwartend verhält, läuft am meisten Gefahr zu scheitern.

II. Grundlagen für die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens in den mittel- und osteuropäischen Ländern und in den Mittelmeerstaaten

6.9 Seit Inkrafttreten der unter Artikel XXIV des WTO-Übereinkommens fallenden Europaabkommen haben Lieferanten aus Ungarn, Polen, Tschechien, der Slowakei, Bulgarien, Rumänien, Slowenien (und seit kurzem auch aus den baltischen Staaten) Zugang zu öffentlichen Aufträgen in der EU. Nach Ablauf einer zehnjährigen Übergangszeit können sich dann Unternehmen mit Sitz in der EU an Aufträgen in den assoziierten Staaten beteiligen. Es ist daher von großer Bedeutung, daß sich Firmen aus den assoziierten Staaten der Herausforderung einer Teilnahme an EU-Ausschreibungen stellen. Auch müssen sie ihre Wettbewerbskraft steigern, damit sie nach Ablauf der Übergangszeit bei inländischen Ausschreibungen mit den EU-Unternehmen konkurrieren können. Im Einklang mit den Bemühungen der Kommission um engere Beziehungen zu den Ländern im Mittelmeerraum und mit den Bestimmungen der mit der Türkei, Marokko und Tunesien abgeschlossenen Abkommen wird die Kommission auch nach Möglichkeiten suchen, um

die Entwicklung von wettbewerbsfähigen Praktiken im öffentlichen Auftragswesens zu unterstützen.

6.10 Eine der wichtigsten Aufgaben der Union besteht darin, den mittel- und osteuropäischen Ländern bei der Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft Hilfestellung zu leisten. Ein wesentliches Element der beitrittsvorbereitenden Phase ist die Angleichung ihrer Rechtsvorschriften an das Gemeinschaftsrecht zum Binnenmarkt. Im Auftrag des Europäischen Rates in Essen legte die Kommission die Grundzüge ihrer Strategie im Weißbuch zur Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union dar.[44] Das im Juni 1995 auf dem Europäischen Rat von Cannes vorgelegte Weißbuch vermittelt eine Orientierung zu den gesetzgeberischen Maßnahmen, die realisiert werden müssen, damit zum Zeitpunkt des Beitritts zur EU der notwendige ordnungspolitische Rahmen abgeschlossen ist. Im Weißbuch heißt es, daß im Bereich des öffentlichen Auftragswesens geeignete Verwaltungsverfahren einzuführen sind, um eine wettbewerbsorientierte Vergabe öffentlicher Aufträge zu fördern.

6.11 Allerdings sind offene und wettbewerbsorientierte Vergabeverfahren für die meisten Lieferanten und Auftraggeber in den mittel- und osteuropäischen Ländern ein relativ neues Phänomen. Die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften an die Regelungen zum Binnenmarkt allein wird noch nicht jene Veränderungen bewirken, die notwendig sind, damit Lieferanten und Auftraggeber ein effizientes Beschaffungssystem aufbauen können. Der sich herausbildende rechtliche Rahmen ist durch gezielte technische Hilfe abzusichern. Die Verantwortlichen für die Beschaffung müssen durch geeignete Schulungsmaßnahmen in die Lage versetzt werden, die benötigten Waren und Dienstleistungen zu ermitteln und möglichst effizient einzukaufen, wozu ein gründliches Verständnis der volks- und betriebswirtschaftlichen Zusammenhänge erforderlich ist. Mit Hilfe von Schulungen lassen sich auch die Fachkenntnisse im Verwaltungs- und Managementbereich verbessern, die für effiziente Auftragsvergabe und Vertragsabschlüsse unabdingbar sind. Die Lieferanten müssen sich ihrerseits darauf einstellen, daß ihre Waren und Dienstleistungen den Erwartungen der öffentlichen Auftraggeber entsprechen, und sie müssen ihr Leistungsvermögen im Hinblick auf die Erstellung und Unterbreitung wettbewerbsfähiger Angebote erhöhen.

6.12 Die Europäische Union unterstützt die mittel- und osteuropäischen Länder bereits in ihren ersten Bemühungen um die Schaffung der Grundlagen für ein effizientes und offenes Auftragswesen. Wertvolle Hilfe, insbesondere bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen und bei der Schaffung des administrativen Rahmens, wird über PHARE und das überwiegend aus PHARE-Mitteln finanzierte SIGMA-Programm[45] geleistet, das unter

---

[44] KOM (95) 163 vom 3. und 10.5.95.

[45] Ausbildungshilfe im Verwaltungsbereich für die mittel- und osteuropäischen Länder

Federführung der OECD realisiert wird. Die Kommission hat zudem eine neue länderübergreifende Einrichtung mit der Bezeichnung "Büro zum Informationsaustausch über technische Hilfe" geschaffen. In diesem Büro werden alle an die Kommission gerichteten Anfragen und Hilfeersuchen zusammenlaufen. Es ist gleichzeitig eine Anlaufstelle für die Vermittlung und den Austausch von Informationen zu technischer Hilfe im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt.

III. Fragen

1. Wie wirksam war das Beschaffungsübereinkommen im Hinblick auf die Öffnung der Märkte? Besteht weiterer Handlungsbedarf?

2. Welchen Ländern (oder Ländergruppen) und welchen Branchen sollte bei künftigen Initiativen zur Marktöffnung aus der Sicht der Wirtschaft die höchste Priorität eingeräumt werden?

3. Sind Sie der Meinung, daß ein Katalog gemeinsamer Grundsätze (wie Transparenz und Nichtdiskriminierung) ausreichend wäre, um künftig in den Entwicklungsländern eine echte Marktöffnung zu erreichen?

4. Gibt es weitere (ordnungspolitische oder sonstige) Hemmnisse, die eine erfolgreiche Beteiligung an Ausschreibungen in Drittländern behindern, aber nicht vom Beschaffungsübereinkommen erfaßt werden?

5. Wäre es zweckmäßig, eine Beratergruppe aus Wirtschaftsvertretern einzurichten, die der Kommission bei Fragen des Zugangs zu den Beschaffungmärkten von Drittländern zur Seite steht?

6. Welche zusätzlichen Schritte könnten die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten tun, um den Unternehmen dabei behilflich zu sein, die ihnen nach dem GPA zustehenden Rechte durchzusetzen, und um für die Einhaltung der Vorschriften durch die anderen Vertragsparteien zu sorgen?

7. Sind Sie der Meinung, daß die Gemeinschaft die Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Länder bei der Entwicklung der notwendigen Sachkompetenz für das öffentliche Auftragswesen als vorrangig betrachten sollte? Wenn ja, welche Schulungsmaßnahmen wären besonders wirksam?

8. Wären die Experten für Beschaffungsfragen bereit, bei Hilfeleistungen und der Vermittlung von Fachkenntnissen an diese Länder eine aktive Rolle zu spielen? Haben Sie bereits an einem Schulungsprogramm teilgenommen? Wenn ja, welche Schlußfolgerungen würden Sie aus Ihren Erfahrungen für künftige Programme ziehen?

9. Welche Initiativen seitens der Kommission halten Sie bei der Unterstützung der Entwicklung des öffentlichen Auftragswesens im Mittelmeerraum für angebracht?

Anhang I

Die ersten Richtlinien der Gemeinschaft zum öffentlichen Auftragswesen - sie betrafen die Vergabe von Bauaufträgen (71/305/EWG) und Lieferaufträgen (77/62/EWG) - stellten einen positiven, wenngleich begrenzten Beitrag zur Öffnung dieses Bereichs für den Wettbewerb dar. Der Anwendungsbereich der Richtlinien war beschränkt, da größere Teile des öffentlichen Auftragswesens, z.B. Wasserversorgung, Energie, Verkehr und Telekommunikation sowie Dienstleistungsaufträge, ausgeklammert blieben. Zudem erfolgte keine Harmonisierung der Rechtsmittelverfahren, so daß Unternehmen, denen Aufträge unter Verletzung der Richtlinienbestimmungen verwehrt wurden, vielfach keine Möglichkeit hatten, eine Überprüfung fragwürdiger Vergabeentscheidungen zu veranlassen oder sich um Schadenersatz zu bemühen. Auch ließen die Vorschriften noch zu viele Hintertüren offen, die den Auftraggebern unter fadenscheinigen Begründungen die Umgehung offener Verfahren erlaubte. Die anschließend vorgenommenen Änderungen der EU-Vergabevorschriften waren das Ergebnis der öffentlichen und politischen Reaktionen auf die bisherigen Ungereimtheiten und offensichtlichen Schwachpunkte des Systems.

Der gemeinschaftsrechtliche Rahmen für das öffentliche Auftragswesen wurde im Zeitraum 1987-1993 auf der Grundlage des im Weißbuch für den Binnenmarkt (1985) dargelegten Programms abgeschlossen. Die Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge und öffentlicher Bauaufträge wurden 1988 bzw. 1989 aktualisiert und dann 1993 angeglichen (als Richtlinien 93/36/EWG und 93/37/EWG). Dienstleistungsaufträge wurden mit der seit 1. Juli 1993 geltenden Richtlinie 92/50/EWG in das liberalisierte Beschaffungssystem der EU einbezogen. Eine Richtlinie zur Vergabe von Liefer- und Bauaufträgen durch Versorgungsunternehmen in den Sektoren Wasser, Energie, Verkehr und Telekommunikation, die nicht nur für öffentliche Unternehmen gilt, sondern auch für Unternehmen, denen die Mitgliedstaaten besondere oder ausschließliche Rechte einräumen, wurde vom Rat im Jahre 1990 verabschiedet (90/531/EWG) und ist seit 1993 in Kraft (für Spanien gilt sie ab 1.1.1997 und für Griechenland und Portugal ab 1.1.1998). Eine kodifizierte Fassung der Sektorenrichtlinie, die auch Dienstleistungsaufträge einschließt und die Richtlinie 90/531/EWG ablöst, wurde im Juni 1993 verabschiedet (Richtlinie 93/38/EWG) und ist seit dem 1. Juli 1994 in Kraft (für Spanien gilt sie ab 1.1.1997 und für Griechenland und Portugal ab 1.1.1998). Es bestehen auch zwei spezielle Rechtsmittel- oder Nachprüfungsrichtlinien: eine für die "klassischen" Sektoren (89/665/EWG), die durch die Dienstleistungsrichtlinie 92/50/EWG geändert wurde, und eine für die "besonderen" Sektoren (92/13/EWG). Nach den Rechtsmittelrichtlinien haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, daß Unternehmen bei Verstößen gegen die Vergabevorschriften eine Nachprüfung durch Verwaltungsinstanzen oder Gerichte veranlassen können.

Die Richtlinien verpflichten die Mitgliedstaaten, bei Aufträgen, die bestimmte Schwellenwerte übersteigen, transparente und wettbewerbsorientierte Verfahren zu gewährleisten. Sie regeln unter anderem die Bekanntmachung von Aufträgen, die anzuwendenden Vergabeverfahren (z.B. müssen technische Spezifikationen auf

gegebenenfalls bestehende europäische Normen Bezug nehmen, andernfalls auf nationale Normen, die internationale Normen umsetzen) sowie die Auswahl- und die Zuschlagskriterien. Die Schwellenwerte, die dafür maßgeblich sind, welche Aufträge in den Anwendungsbereich der Richtlinien fallen, betragen 200 000 ECU für Liefer- und Dienstleistungsaufträge (400 000 ECU in den Versorgungssektoren und ca. 130 000 ECU für Aufträge die in dem Anwendungsbereich des Abkommens über das Beschaffungswesen der Welthandelsorganisation fallen) sowie 5 Mio. ECU für Bauaufträge. Mit den Schwellenwerten wird bezweckt, daß die wettbewerbsorientierten Vergabevorschriften für Aufträge gelten, die für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten von Interesse sein dürften, und zugleich der Verwaltungs- und Bearbeitungsaufwand für kleinere Aufträge auf ein Mindestmaß reduziert wird.

STAND DER UMSETZUNG DER RICHTLINIEN ÖFFENTLICHES AUFTRAGSWESEN

RICHTLINIEN	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IRL	IT	LU	NL	PT	UK	AUT	SF	SU
89/440/EWG Bauaufträge vom 18.07.1989 In Kraft seit 19.07.1990 EL, ES, P : 01.03.1992 Aut, SF,SU: 1.1.1994 ersetzt durch 93/37/EWG															
88/295/EWG Lieferaufträge vom 02.03.1988 In Kraft seit 01.01.1989 EL, ES, P : 01.03.1992 Aut, SF,SU: 1.1.1994															
89/665/EWG Rechtsmittel vom 21.12.1989 In Kraft seit 21.12.1991 Aut, SF,SU: 1.1.1994															
90/531/EWG Sektoren vom 17.09.1990 In Kraft seit 01.01.1993 ES : 01.01.1997 EL, P : 01.01.1998 Aut, SF,SU: 1.1.1994				D							D				
92/13/EWG Rechtsmittel Sektoren vom 25.02.1992 In Kraft seit 01.01.1993 Aut, SF,SU: 1.7.1994 ES : 30.06.1995 EL, P : 30.06.1997				D							D				
92/50/EWG Dienstleistungen vom 18.06.1992 In Kraft seit 01.07.1993 Aut, SF,SU: 1.7.1994															
93/36/EWG Lieferaufträge vom 14.6.1993 In Kraft seit 14.06.1994 Aut, SF,SU: 1.7.1994															
93/38/EWG Sektoren vom 14.06.1993 In Kraft seit 01.07.1994 Aut, SF,SU; 1.7.1994 ES : 01.01.1997 EL, P : 01.01.1998				D	D						D				

Erläuterung der Abkürzungen:

	e Mitteilung über einzelstaatliche Umsetzungsmaßnahmen nicht oder nur teilweise erfolgt
	Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt und überprüft; Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet
	Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt
D	Ausnahmeregelung für den betreffenden Mitgliedstaat

Finanzbogen

1. BEZEICHNUNG DER MASSNAHME

Grünbuch "Das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union : Überlegungen für die Zukunft"

2. HAUSHALTSLINIE(N)

Siehe unter Pkt. 10

3. RECHTSGRUNDLAGE

Richtlinien 92/50/EWG, 93/36/EWG, 93/37/EWG, 93/38/EWG. 89/665/EWG, 92/13/EWG

4. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME :

4.1. Allgemeines Ziel der Maßnahme

Im Bereich des öffentlichen Auftragswesens wurde mit den genannten Richtlinien, die die rechtliche Grundlage für das Grünbuch sind, ein umfassender Rahmen von Rechtsvorschriften erlassen. Die vollständige und wirksame Anwendung zur Verwirklichung der erhofften Ziele ist ein schwieriger Prozeß. Das öffentliche Auftragswesen der Mitgliedstaaten beginnt sich zu öffnen, der Wettbewerb wird stärker und die Einkaufspraxis der öffentlichen Auftraggeber sind immer besser. Es müssen jedoch von allen Beteiligten noch Anstrengungen unternommen werden, wenn die Gemeinschaftspolitik in diesem Bereich vollständig verwirklicht werden soll.

Das vorliegende Grünbuch soll den Rahmen für eine breite Diskussion bieten. Die Kommission legt darin ihre Grundkonzeption zu einer Reihe von Fragen dar, die für die gegenwärtige und zukünftige Gestaltung des öffentlichen Auftragswesens durch die Gemeinschaft von zentraler Bedeutung sind, und ersucht alle interessierten Kreise (Behörden der MS, Gemeinschaftsorgane, Verbände, Auftraggeber, Lieferanten) um Stellungnahmen.

Das Grünbuch enthält schon allein aufgrund der Art des Dokumentes keine Vorschläge der Kommission, die direkte Auswirkungen auf das Budget hätten. Vielmehr beschränkt sich die Kommission überwiegend darauf, verschiedene Maßnahmen in Aussicht zu nehmen oder bestimmte Initiativen zu fördern,

sofern diese sich nach der Diskussion mit den interessierten Kreisen als nützlich oder sogar wesentlich für die Verwirklichung der Ziele ihrer Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens erweisen.

Im Grünbuch wird nur eine einzige Maßnahme mit budgetären Auswirkungen angekündigt. So soll nach einer ersten Bewertung der erhaltenen Antworten eventuell eine Sitzung mit den die Interessenlage in den Mitgliedstaaten am besten widerspiegelnden interessierten Parteien in Brüssel organisiert werden.

4.2. Dauer der Maßnahme und Bestimmungen über eventuelle Verlängerungen

Die Kosten für die in Punkt 4.1. genannte Maßnahme (Organisation einer Sitzung in Brüssel) werden voraussichtlich 1997 anfallen.

5. EINSTUFUNG DER AUSGABEN / EINNAHMEN

5.1. NOA

5.2. NGM

5.3. Betreffende Einnahmen - keine

6. ART DER AUSGABEN / EINNAHMEN

Die Ausgaben betreffen die eventuelle Organisation einer Sitzung in Brüssel mit den wichtigsten interessierten Kreisen der Mitgliedstaaten im Anschluß an eine erste Bewertung der erhaltenen Antworten. Diese Ausgaben betreffen vor allem die Rückerstattung der Reisekosten (und soweit notwendig der Aufenthaltskosten).

7. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Keine

8. BETRUGSBEKÄMPFUNGSVORKEHRUNGEN

Die unter Punkt 4.1 vorgesehenen Vorhaben werden direkt von den Dienststellen der Kommission unter Anwendung der Regelung betreffend die Rückerstattung von Reisekosten, Aufenthaltskosten und durch die Reise verursachten sonstigen Kosten kommissionsexternen Personals mit Expertenstatus durchgeführt.

9. ANGABEN ZUR KOSTENWIRKSAMKEITSANALYSE

9.1. Quantifizierbare Einzelziele; Zielgruppen

Ziel ist, allen interessierten Parteien Überlegungen und von der Kommission ins Auge gefaßte Handlungsinitiativen betreffend verschiedener Themen im Bereich des Vergabewesens zu Kenntnis zu bringen, um eine umfassende Diskussion über die in der Zukunft zu verfolgenden Vorgangsweisen einzuleiten. Ggf. soll am Ende der schriftlichen Konsultationsphase eine Sitzung in Brüssel organisiert werden. Diese Sitzung würde es den Vertretern der am stärksten interessierten Parteien, die an der schriftlichen Phase teilgenommen haben, erlauben, ihren Standpunkt näher darzulegen und der Kommission dabei zu helfen, die zweckmäßigen Folgemaßnahmen zum Grünbuch zu bestimmen.

Die Zielgruppe besteht aus den institutionnellen Ansprechpartnern in den Mitgliedstaaten, den Beschaffungsstellen, den Verbänden sowie den im Bereich des Vergabewesens aktiven Unternehmen.

9.2. Begründung der Maßnahme

Die Gemeinschaft trägt die Verantwortung für die Durchführung der Politik zur Herstellung des Binnenmarktes einschließlich der Vergabepolitik. Wie bereits ausgeführt, soll das Grünbuch eine Diskussion einleiten, die es erlaubt, die zweckmäßigen bzw. notwendigen Initiativen zu definieren, um den vollen Nutzen der Gemeinschaftspolitik in diesem Bereich sicherzustellen. Im Hinblick auf den Charakter der vom Grünbuch ins Auge gefaßten punktuellen Initiativen erscheint es selbstverständlich, daß diese von der Kommission durchgeführt werden.

Was das Ziel der Einleitung einer Diskussion über eine Reihe von Fragen betreffend das Auftragswesen anbelangt, so ist die Veröffentlichung und Verbreitung eines Grünbuchs das in solchen Fällen typischerweise von der Kommission verwandte Instrument.

Aktionen vergleichbaren Umfangs oder ähnlich denjenigen, die mit dem vorliegenden Text in Angriff genommen werden, wurden bislang weder auf Gemeinschaftsniveau noch auf nationaler Ebene durchgeführt.

Die vorliegende Initiative wurde in Angriff genommen, nachdem durch die betroffenen Kreise auf verschiedener Weise ein entsprechendes Bedürfnis artikuliert worden war. Es ist deshalb damit zu rechnen, daß das Grünbuch von der Öffentlichkeit mit Wohlwollen aufgenommen wird und daß das verfolgte Ziel erreicht wird.

9.3 Follow-up und Bewertung der Maßnahme

Die Erfolgsindikatoren der ins Auge gefaßten Maßnahmen sind ·

a) Einleitung einer umfassenden Diskussion über die vom Grünbuch angesprochenen Themen;

b) bessere Rechtsanwendung durch die betroffenen Kreise

c) vertiefte Kenntnisse der Entwicklung und Strukturen des Vergabewesens;

d) verbesserte Effizienz der bestehenden Regeln

Die Direktion XV/B wird das Follow-up zu den Reaktionen auf das Grünbuch und der verschiedenen ins Auge gefaßten Initiativen sicherstellen. Wie bereits ausgeführt, wird am Ende der schriftlichen Konsultationsphase die Zweckmäßigkeit einer in Brüssel durchzuführenden Anhörung der interessierten Kreise zu prüfen sein.

Auf der Grundlage der eingegangenen Beiträge wird die Kommission für die Gemeinschaftsinstitutionen eine Mitteilung zum öffentlichen Auftragswesen erstellen, die einen Aktionsplan enthalten wird und die Maßnahmen bestimmen wird, die ergriffen werden sollen, um die Effizienz des rechtlichen Rahmens zu verstärken und die Ziele der Gemeinschaftspolitik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens besser zu realisieren.

10. VERWALTUNGSAUSGABEN (TEIL A DES EINZELPLANS III DES GESAMTHAUSHALTSPLANS)

Die tatsächliche Bereitstellung der erforderlichen Verwaltungsmittel erfolgt nach Maßgabe des jährlichen Beschlusses der Kommission über die Zuteilung der Ressourcen unter Berücksichtigung der von der Haushaltsbehörde bewilligten zusätzlichen Planstellen und Haushaltsmittel.

10.1. Auswirkung auf den Personalbestand

Art der Stellen		Für die Durchführung der Maßnahme erforderliches Personal		davon		Dauer
		Dauer-Plan stellen	Plan stellen auf Zeit	Personal der betr. GD oder Dienst stelle	Heranziehung v. zusätzlichem Personal	
Beamte oder Bedienstete auf Zeit	A	2 1 1		2 1 1		1 Jahr 1 Jahr 1 Jahr
Sonstige Ressourcen						
Insgesamt		4		4		

Bei zusätzlich erforderlichem Personal ist anzugeben, in welchem zeitlichen Rhythmus dieses bereitgestellt werden muß.

10.2. Gesamtkosten für zusätzliches Personal

(in ECU)

	Betrag	Berechnungsweise
Beamte Bedienstete auf Zeit Sonstige Ressourcen (Angabe der Haushaltslinie)	Nichts	
Insgesamt	Nichts	

Die Personalkosten zur Durchführung der vorliegenden Aktionen werden über eine Neuverteilung der vorhandenen Mittel in folgender Weise gedeckt :

Beamte (Titel A1, A2, A4 und A5) : 400.000 ECU/Jahr

10.3. Durch die Maßnahme bedingte sonstige Mehrausgaben für Verwaltung und Dienstbetrieb

(in ECU)

Haushaltslinie (Nummer und Bezeichnung)	Betrag	Berechnungweise
	Nichts	
Insgesamt		

A250 Allgemeine Sitzungen **22.000** ECU - Jahr 1997
(auf der Grundlage von +/- 30 Teilnehmern zu +/- 695 ECU pro Teilnehmer)

A3410 Veröffentlichung des Grünbuchs **12.130** ECU - Jahr 1996
(auf der Grundlage von +/- 9.300 Exemplaren)

Die notwendigen Mittel zur Deckung der obengenannten Verwaltungsausgaben werden im Wege der Neuverteilung der vorhandenen Finanzmittel erlangt und erfordern nicht die Zuweisung zusätzlicher Mittel.

Bericht der Abgeordneten Margareta Wolf (Frankfurt)

I.

Die EU-Vorlage – Ratsdok. 12978/96 – wurde gemäß § 93 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages am 18. April 1997 – Drucksache 13/7456 Nr. 2.2 – an den Ausschuß für Wirtschaft zur federführenden Beratung sowie zur Mitberatung an den Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung und den Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union überwiesen. Sie wurde nachträglich am 16. Mai 1997 – Drucksache 13/7706 – auch an den Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zur Mitberatung überwiesen.

II.

Der Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung hat in seiner Sitzung am 4. Juni 1997 dem federführenden Ausschuß für Wirtschaft einvernehmlich empfohlen, die Vorlage zur Kenntnis zu nehmen.

Der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat in seiner Sitzung am 4. Juni 1997 dem federführenden Ausschuß für Wirtschaft empfohlen, die Vorlage zur Kenntnis zu nehmen.

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat die Vorlage in seiner Sitzung am 4. Juni 1997 beraten und mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P., gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS empfohlen, die Vorlage nach Maßgabe der folgenden Entschließung zur Kenntnis zu nehmen:

1. *Das im Grünbuch erkennbare Ziel der Kommission wird begrüßt, im Bereich des öffentlichen Auftragswesens die erforderlichen Wettbewerbsbedingungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu gewährleisten und die hierzu maßgebenden Rahmenbedingungen auf die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen hin auf den Prüfstand zu stellen.*

2. *Im Grünbuch spricht die Kommission zu Recht auch die Frage der Zulässigkeit sogenannter Vergabefremder Auflagen in Verbindung mit der Auftragsvergabe an, läßt aber das Ob und Wie eines Regelungsbedarfes, vor allem zur Durchsetzung sozialer Belange (Nummer 5.44) noch offen. Der Ausschuß ist sich der jüngsten, kontroversen Diskussion in Deutschland, wie sie unter anderem auch in der Stellungnahme des Bundesrates ihren Niederschlag findet, über diesen Aspekt der Vergabepolitik durchaus bewußt. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß hier ein grundsätzlicher Regelungsbedarf, gegebenenfalls auch im europäischen Rahmen besteht. Er erwartet, daß hierzu im Zusammenhang mit der von der Bundesregierung angekündigten Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge noch für dieses Jahr eine entsprechende Gelegenheit gegeben sein wird.*

III.

Die Kommission betont in dem vorliegenden Grünbuch, daß eine erfolgreiche Politik im öffentlichen Auftragswesen angesichts der erheblichen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Beschaffungsmärkte von grundsätzlicher Bedeutung für die Verwirklichung des Binnenmarktes insgesamt sei. Im einzelnen verspreche man sich von einer Beschaffungsmarktöffnung beträchtliche Einsparungen für die öffentliche Hand und die Versorgungsunternehmen sowie eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen auf dem Weltmarkt.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der EU-Vergaberegeln sind, gemessen an der Veränderung der Zahl der Bekanntmachungen und der Zahl der grenzüberschreitenden Vergaben zwar ermutigend, jedoch noch nicht zufriedenstellend. Die Kommission kommt in dem vorliegenden Grünbuch zu der Schlußfolgerung, daß sowohl Auftraggeber als auch Auftragnehmer die ihnen gebotenen Vorteile aus den EU-Vergaberegeln noch nicht in ausreichendem Maße ausschöpften. Das Grünbuch soll daher die Grundlage für eine umfassende Diskussion mit dem Ziel sein, Maßnahmen zu identifizieren, mit denen eine umfassende Beschaffungsmarktöffnung innerhalb des geltenden Rechtsrahmens erreicht werden kann.

IV.

Der Ausschuß für Wirtschaft hat die Vorlage in seiner 61. Sitzung am 11. Juni 1997 beraten.

Der Ausschuß beschloß einvernehmlich, sich die Entschließung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu eigen zu machen und dem Deutschen Bundestag die Annahme der in der Beschlußempfehlung genannten Entschließung zu empfehlen.

Der Beschluß wurde mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU, bei Stimmenthaltung der Mitglieder der Fraktion der SPD sowie der Gruppe der PDS, in Abwesenheit der Mitglieder der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. gefaßt.

Bonn, den 11. Juni 1997

Margareta Wolf (Frankfurt)

Berichterstatterin

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333